Die „politische Klausel“ des Vertrages zwischen dem Freistaat Preußen und dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929 vom Standpunkt der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Wolfgang Becker
Gerichtsreferendar aus Kassel.

Marburg 1932

Gedruckt in der Dissertationsdruckerei Robert Kleinert, Quakenbrück.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 27. September 1931.

Berichterstatter: Professor D. Dr. Dr. Bredt.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555603_0017

INHALTSUEBERSICHT.

I. Abschnitt: Die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche; staatliches und kirchliches Recht. 1

II. Abschnitt: Der Einfluß des preußischen Staates auf die Bischofswahl bis zur Staatsumwälzung 1918.

A. Auf Grund der Bulle „De salute animarum" und des Breve „Quod de fidelium". 5

B. Auf Grund der Bullen „Impensa Romanorum Pontificum", „Ad dominici gregis custodiam" und des Breve „Re sacra". 7

C. Die späteren staats- und kirchenpolitischen Vorgänge haben diese Rechte nicht berührt. 8

III. Abschnitt: Ist die „politische Klausel" des Art. 6 u. 7 des Vertrages vom 14. Juni 1929 mit der Reichsverfassung vereinbar?

A. Der Vertrag und der Inhalt der „politischen Klausel". 14

B. Preußens Zuständigkeit zum Abschluß des Vertrages. „Die Reichsregierung hat Einwendungen nicht erhoben." Die Grundsatzkompetenz der Gesetzgebung des Reichs gemäß Art. 10 Ziffer 1 RV. 20

C. Das Recht der Aemterbesetzung im Rahmen des kirchenpolitischen Systems der Reichsverfassung und die allgemeinen staatlichen Einspruchsrechte.

a) Die Bedeutung des Art. 137 Abs. 1 RV. für die Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche und für die Auslegung der staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Reichsverfassung. . . 27

b) Art. 137 Abs. 3 Satz 1 u. 2 RV. Satz 2 schließt bei der kirchlichen Aemterbesetzung nicht nur die staatlichen Mitwirkungsrechte im engeren Sinne, sondern auch die allgemeinen Einspruchsrechte aus. Die Auffassung von Anschütz. . . 34

D. Die „politische Klausel" — ein Einspruchsrecht besonderer Art — konnte im Wege des Vertrages für den preußischen Staat begründet werden. . . . 42

E. Zusammenfassung. 47

IV. Abschnitt: „Meinungsverschiedenheiten" über die Auslegung der „politischen Klausel" sollen „auf freundschaftliche Weise" beseitigt werden. 48

SCHRIFTTUM.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 13. Auflage. 1930.

Armbruster: Gelten die beamtenrechtlichen Vorschriften der Reichsverfassung für die Kirchenbeamten? In: Preuß. Pfarrarchiv 18. Band, 1930, S. 97 ff.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin und Leipzig 1927.

Bredt: Neues evangelisches Kirchenrecht für Preußen. I. Band, Berlin 1921; II. Band, Berlin 1922.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Bredt: Das preußische Konkordat. In: Preuß. Jahrbücher, Band 217, 1929, S. 137 ff.

Ebers: Staatskirchenrecht. In: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, V. Band, 1928, S. 629 ff.

Ebers: Konkordate. In: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, III. Band, 1928, S. 647 ff.

Ebers: Staat und Kirche im neuen Deutschland. München 1930.

Finger: Zum Gesetz betr. Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl (Konkordat). In: Jur. Woch. 1929, S. 3353 ff.

Fischer: Konkordat und Staatsvertrag. In Jur. Woch. 1919, S. 1105 f.

Friedberg: Lehrbuch des katholischen und des evangelischen Kirchenrechts. Leipzig 1909.

Gierke: Deutsches Privatrecht. I. Band, 1895.

Giese: Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung. In: Archiv des öffentlichen Rechts, N. F., VII. Band, 1924, S. 1 ff.

Giese: Staat und Kirche im neuen Deutschland. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band XIII, 1925, S. 249 ff.

Giese: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin 1931.

Hachenburg: Jur. Rundschau. In: Dt. Jur. Ztg. 1929, S. 419/420.

Herrmann: Der Einfluß der preußischen Regierung auf die Bischofswahlen nach der neuen Reichsverfassung. Marburger Dissertation 1922.

Huber: Verträge zwischen Staat und Kirche im Deutschen Reich. Breslau 1930.

Hue de Grais: Handbuch der Verwaltung und Verfassung in Preußen und im Deutschen Reich. Berlin 1927.

Hütteroth: Das bayerische Konkordat von 1924 im Verhältnis zur Reichsverfassung. Marburger Dissertation 1927.

Israel: Geschichte des Reichskirchenrechts. Berlin 1922.

Israel: Reich — Staat — Kirche. Berlin 1926.

Kahl: Staat und Kirche. In: Handbuch der Politik, I. Band, 1920, S. 126 ff.

Kahl: Ueber das Verhältnis von Staat und Kirche in Vergangenheit und Gegenwart. In: Recht und Staat im neuen Deutschland. I. Band, 1929, S. 353 ff.

Koeniger-Giese: Grundzüge des katholischen Kirchenrechts und des Staatskirchenrechts. Bonn 1924.

v. Kremer-Auenrode: Actenstücke zur Geschichte des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche im 19. Jahrhundert. I. Teil, Leipzig 1873.

Lange-Ronneberg: Die Konkordate. Ihre Geschichte, ihre Rechtsnatur und ihr Abschluß nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Paderborn 1929.

Liermann: Das evangelische Konkordat. In: Archiv des öffentl. Rechts, N. F., Band 13, 1927, S. 381 ff.

Liermann: Staat und Kirche in den Lateranverträgen zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien, vom 11. Februar 1929. In: Archiv des öffentl. Rechts, N. F., Band 18, 1930, S. 379 ff.

Lilienthal: Die Staatsaufsicht über die Religionsgesellschaften nach Artikel 137 der Reichsverfassung. Berlin 1925.

Löhr: Ist eine staatliche Kirchenhoheit und eine besondere Staatsaufsicht über die Kirche mit der deutschen Reichsverfassung vereinbar? Paderborn 1927.

Mausbach: Kulturfragen in der deutschen Verfasssung. München-Gladbach 1920.

Mirow: Die Rechte des preußischen Staates gegenüber der Kirche nach der Neuregelung ihres Rechtsverhältnisses. In: Dt. Jur. Ztg. 1928, Sp. 557.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1928.

Rieder: Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht. Berlin 1928.

Rothenbücher: Die bayerischen Konkordate von 1924. In: Archiv des öffentl. Rechts, N. F., Band 8, 1925, S. 324 ff.

Ruck: Kirchenrecht. In: Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften von Kohlrausch-Kaskel. Berlin 1926.

Sägmüller: Lehrbuch des katholischen Kirchenrechts, I. Bd., 1914.

Schmitt: Die Selbstverwaltung der Religionsgesellschaften nach Art. 137 Abs. 3 der neuen Reichsverfassung. In: Archiv des öffentl. Rechts, Band 42, 1922, S. 1 ff.

Schmitt: Kirchliche Selbstverwaltung im Rahmen der Reichsverfassung. Paderborn 1926.

Schoen: Der Staat und die Religionsgesellschaften in der Gegenwart. In: Verwaltungsarchiv, Band 29, 1922, S. 1 ff.

Schott: Sind die bayerischen Kirchenverträge des Jahres 1924 rechtsgültig. Marburger Dissertation 1927.

Schücking: Die Tragweite des Art. 13 des Vertrages zwischen Preußen und dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929. In der Deutsch-Evangelischen Korrespondenz vom 18. März 1931.

Schwarz: Der neue Kirchenstaat. In: Dt. Jur. Ztg. 1929, Sp. 343 ff.

Schwarzlose: Auswirkung des neuen Kirchenstaates für Papsttum und evangelische Kirche. In: Preuß. Pfarrarchiv, 18. Band, 1930, S. 105 ff.

Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn 1928.

Stutz: Der neueste Stand des deutschen Bischofswahlrechts. 1909.

Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Tübingen 1922, I. Band.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.

Zorn: Das neue bayerische Konkordat. In: Dt. Jur. Ztg. 1925, Sp. 293 ff.

Zschucke: Der Vertrag zwischen dem Freistaat Preußen und dem Heiligen Stuhl. In: Dt. Jur. Ztg. 1929, Sp. 1037 ff.

Codex iuris canonici, Romae MCMXVII.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen: Band 103, S. 91 ff.; 114, S. 220 ff.

Entscheidung des Reichsschiedsgerichts vom 9. September 1924. In: Reichsbesoldungsblatt 1924, S. 327/328.

Juristische Wochenschrift 1927, S. 456 ff.

Sammlung der Drucksachen des preußischen Landtages (Anlage zu den Sitzungsberichten), 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Nr. 2732, S. 2133/2145. Berlin 1930.

Sitzungsberichte des preußischen Landtages, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, Sp. 7564 ff., 7625 ff., 7956 ff. Berlin 1929.

Sitzungsberichte des Hauptausschusses des Preußischen Landtages, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/29, 82. und 83. Sitzung.

Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung: Stenographische Berichte, Band 328, 329. Anlagen zu den stenographischen Berichten: Bericht des Verfassungsausschusses. Band 336.

Verhandlungen des Reichstags. 3. Wahlperiode 1924, Bd. 386, Sp. 2367 ff.

Preußische Gesetzsammlung 1929 S. 155: Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929.

Artikel 6 Absatz 1 Satz 3:

Der Heilige Stuhl wird zum Erzbischof oder Bischof niemand bestellen, von dem nicht das Kapitel nach der Wahl durch Anfrage bei der preußischen Staatsregierung festgestellt hat, daß Bedenken politischer Art gegen ihn nicht bestehen.

Artikel 7:

Zum Praelatus nullius und zum Koadjutor eines Diözesanbischofs mit dem Rechte der Nachfolge wird der Heilige Stuhl niemand ernennen, ohne vorher durch Anfrage bei der preußischen Staatsregierung festgestellt zu haben, daß Bedenken politischer Art gegen den Kandidaten nicht bestehen.

I. Abschnitt.

Die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche; staatliches und kirchliches Recht.

Solange im mittelalterlichen Kaiserreich Staat und Kirche zu einer Einheit verschmolzen sind, kann es begrifflich noch keine Beziehungen zwischen Staat und Kirche geben. In den Kämpfen zwischen Kaisertum und Papsttum entlädt sich nicht ein Gegensatz zwischen Staat und Kirche; es handelt sich hier vielmehr nur um eine Personenfrage: Soll dem Kaiser oder dem Papst die Vorrangstellung in diesem Gesamtverbande gebühren? Nach dem Zeitalter des „älteren Staatskirchentums" beginnt sich diese Einheit zu lockern. Mit der Reformation sind neben die katholische Religion, die bisher die Staatsreligion im wahren Sinne war, das lutherische und das reformierte Bekenntnis getreten. Der westfälische Frieden von 1648 erkennt diese drei Religionen endgültig als gleichberechtigt an. Unter dem Einfluß der Gedankenwelt des Aufklärungszeitalters wird mit dem Grundsatz „cuius regio, eius et religio" gebrochen; Glaubens- und Gewissensfreiheit werden gewährleistet.

Auf dieser Stufe der Entwicklungsgeschichte werden sich Staat und Kirche ihrer eigenen, voneinander verschiedenen Zwecke bewußt. Dem absolutistischen Staatsgedanken entsprechend werden die Kirchen zwar noch gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts als dem Staatszweck dienende staatliche Anstalten angesehen. Sie stehen unter einer weitgehenden staatlichen Kirchenhoheit. Gemäß § 13 Teil II Titel 11 des allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten haben sie die Aufgabe, „ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnung gegen ihre Mitbürger einzuflößen". Gegenüber dem früheren Rechtszustand hat sich jedoch schon ein

bedeutsamer Wandel vollzogen. In der katholischen Kirche[1]) unterliegen der Aufsicht und Regelung des Staates grundsätzlich nur die weltlichen und die gemischt weltlich-geistlichen Angelegenheiten (sacra externa). Das rein geistliche Tätigkeitsgebiet der Kirche wie Glaubenslehre, Wortverkündung und Sakramentsverwaltung (sacra interna) ist dem staatlichen Einfluß verschlossen[2]). Für die katholische Kirche stehen daher zwei verschiedene Rechtsordnungen in Geltung: In ihrer Eigenschaft als innerstaatlicher Verband untersteht die Kirche dem staatlichen Recht, in ihrer Eigenschaft als im Dienste überirdischer Aufgaben stehende Heilsanstalt ist sie an das von ihr selbst geschaffene kirchliche Recht gebunden.

Der in früheren Zeiten vorherrschenden Ansicht, daß allein der souveräne Staat Schöpfer und Träger aller rechtlichen Ordnung sei, kann heute nicht mehr beigepflichtet werden. Otto von Gierke[3]) hat den Nachweis erbracht, daß jede „organische Gemeinschaft" und „in erhöhtem Maße die organisierte Gemeinschaft"[4]) kraft eigener Machtvollkommenheit Rechtsnormen aufstellen kann. Die katholische Kirche als echte Verbandsperson im Sinne der Gierkeschen Lehre ist daher selbständige Begründerin und Hüterin ihrer eigenen kirchlichen Rechtsordnung[5]); einer Mitwirkung des Staates bedarf sie insoweit nicht. Es steht durchaus im Einklang mit dem Wesen des kirchlichen Rechts, daß die Kirche nicht über äußere Machtmittel verfügt und ihren Rechtssätzen nicht im Wege des physischen Zwanges zur Durchführung verhelfen kann. Die Kirche wendet sich an die Gewissen der Gläubigen; sie maßt sich keine äußere Macht an; denn ihre Herrschaft beruht auf geistigem Gebiet. Mit den Waffen des Geistes

---

[1]) In der reformierten und in der lutherischen Kirche hat der König das Amt des summus episkopus inne; in seiner Hand liegen somit im absolut regierten Staat Kirchengewalt und Staatsgewalt vereinigt. Da ein Unterschied in der Art und Form der Anordnungen, die der König als Inhaber der Kirchengewalt und als Träger der Staatsgewalt trifft, nicht besteht, so sind die evangelischen Kirchen einer einheitlichen, vom König selbst gesetzten Rechtsordnung unterworfen.

[2]) Vgl. ALR. § 1, II, 11; Erlaß Friedrichs II. vom 20. 12. 1761 in Friedberg, Lehrbuch des katholischen und des evangelischen Kirchenrechts, S. 75, Anm. 22.

[3]) Deutsches Privatrecht, I. Band, S. 113 ff.

[4]) Gierke, a.a.O. S. 119.

[5]) Huber, Verträge S. 25.

vermag sie ihren Rechtssätzen Geltung zu verschaffen, so daß der Kreis der Personen, an den sie sich wendet, „sich rechtlich gebunden" fühlt[6]). — Staatliches Recht und kirchliches Recht stehen daher theoretisch gleichberechtigt nebeneinander.

Mag auch in der Theorie eine Scheidung zwischen sacra interna und sacra externa möglich sein, so gibt es doch im politischen Leben Grenzgebiete, deren Regelung sowohl der Staat wie auch die Kirche für sich in Anspruch nehmen. Ob sich in einem solchen Falle das staatliche oder das kirchliche Recht auf die Dauer behaupten wird, ist eine Frage der jeweiligen Machtverteilung. Um Zwiespälte dieser Art zu vermeiden, erweist sich der Weg des gegenseitigen Uebereinkommens zwischen Staat und Kirche als zweckmäßige Regelung. — Noch ein anderer Umstand läßt die einseitige staats- oder kirchengesetzliche Festlegung von Fragen, die Staat und Kirche in gleicher Weise berühren, als wenig vorteilhaft erscheinen. Die Aufgabe, die der Gesetzgeber bei der Erfassung dieser Rechtsbeziehungen zu erfüllen hat, ist eine andere wie auf den übrigen Gebieten des Rechts. Hier kann der Gesetzgeber, der auf diesem Gebiet in hohem Maße geschichtlichen und politischen Rücksichten unterworfen ist, nur in beschränktem Umfange neue Rechtsverhältnisse gestalten; seine Tätigkeit muß sich im wesentlichen darauf beschränken, das geschichtlich Gewordene in einzelne Rechtssätze zusammenzufassen[7]). Aber selbst dann wird seine Tätigkeit stets eine unvollkommene bleiben. Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche, wie sie sich in einem bestimmten Zeitpunkt in einem bestimmten Gebiet darstellen, sind das Erzeugnis ihrer geschichtlichen Entwicklung, und sie sind dazu berufen, den Boden für die künftige Entwicklung zu bilden. Das Verhältnis dieser beiden großen Erscheinungsformen des gesellschaftlichen Lebens ist in stetem Fluß. Die Entwicklung erweist sich auf diesem Gebiet — wie die Beispiele der Geschichte lehren — stärker als der Arm des einseitig staatlichen oder kirchlichen Gesetzgebers.

Ein Zwischenrecht, wie es im Verkehr der Staaten das Völkerrecht darstellt, kennt die heutige Rechtsordnung im Verkehr zwischen Staat und Kirche nicht. Unter der unerläßlichen Voraussetzung, daß sich beide Teile als gleichgeordnete Vertragsgegner anerkennen, ist auch hier die Möglichkeit eines Vertragsschlusses gegeben. Diese Anerkennung seitens des Staates — wenn auch

---

[6]) Huber, a.a.O. S. 29.

[7]) Kahl, Ueber das Verhältnis von Staat und Kirche, S. 384.

zunächst zögernd und unter Vorbehalten — hat die katholische Kirche im 19. Jahrhundert in Deutschland erlangt. Nachdem die Kurie im politischen Verkehr mit den Staaten den Boden der Privilegientheorie verlassen hat, betrachtet auch sie den Staat als ebenbürtigen Vertragsgegner. — So steht nichts im Wege, daß Staat und Kirche einen Vertrag miteinander eingehen und sich gegenseitig verpflichten können, die getroffenen Vereinbarungen in innerstaatliches und innerkirchliches Recht umzuwandeln. Sind sie dieser Verpflichtung nachgekommen, dann sind Staatsbürger und Staatsorgane, Kirchenmitglieder und Kirchenorgane in gleicher Weise an die vereinbarten Normen gebunden. Wenn auch eine übergeordnete Instanz nicht vorhanden ist, um darüber zu wachen, daß beide Teile den Bestimmungen des Vertrages nachkommen, so können sich Staat und Kirche doch nicht ohne weiteres ihren Vertragspflichten entziehen. Die Grundsätze von der Vertragstreue und der Heiligkeit der Verträge gelten auch im Verkehr zwischen Staat und Kirche. Es liegt ja gerade im Wesen des Vertrages, daß nicht dem einen Teil nur Pflichten auferlegt und dem anderen Teil nur Rechte gewährt werden. Es handelt sich vielmehr um ein gegenseitiges Nehmen und Geben.

Von gleicher hervorragender Bedeutung für Staat und Kirche ist die Frage der Besetzung der höheren Kirchenämter. Die Kirche muß darauf bedacht sein, die Befugnis zur Aemterverleihung für sich in Anspruch zu nehmen, weil es sich um i h r e Aemter handelt, und weil deren Inhaber der Verkündung i h r e r Lehre gemäß i h r e n Glaubenssätzen dienen sollen. Das Verlangen des Staates nach einem Mitwirkungsrecht auf diesem Gebiet ist jedoch nicht unbegründet. Diese Frage steht in engem Zusammenhang mit der äußeren Organisation der Kirche innerhalb des staatlichen Gebietes, für deren Regelung sich der Staat als zuständig erachtet. Ferner sind die Angehörigen der Kirche zugleich auch Angehörige des Staates; die Inhaber der höheren Kirchenämter sind daher in der Lage, sowohl selbst wie auch durch die ihnen unterstellten Geistlichen einen weitgehenden Einfluß auf die ihrer Kirche angehörenden Staatsbürger auszuüben. Hier wird der Weg des Vertrages zu einer beide Teile befriedigenden Lösung führen können. Die beiden Abkommen von 1821 und 1929, die bisher der preußische Staat und die katholische Kirche miteinander getroffen haben, haben sich daher auch mit dem Recht der Besetzung der höheren Kirchenämter befaßt.

II. Abschnitt.

Der Einfluß des preußischen Staates auf die Bischofswahl bis zur Staatsumwälzung 1918.

A. Auf Grund der Bulle „De salute animarum“ und des Breve „Quod de fidelium“.

Die auf Grund des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 und des Wiener Kongresses eingetretenen Aenderungen auf kirchlichem und staatlichem Gebiet hatten eine Neuregelung der Rechtslage der katholischen Kirche in Preußen notwendig erscheinen lassen. Nach vorausgegangenen Verhandlungen kamen Preußen und der Heilige Stuhl dahin überein, der Papst sollte in Form einer Bulle ein Kirchengesetz über die Angelegenheiten erlassen, über die eine Einigung erzielt war; der Staat versprach seinerseits, den Inhalt der Bulle zum Staatsgesetz zu erheben. Diese Bulle, die mit den Worten „De salute animarum“ beginnt, wurde am 16. Juli 1821 vom Papst erlassen. Zusammen mit der „Allerhöchsten Kabinettsordre vom 23. August 1821 betr. die Königliche Sanction der päpstlichen Bulle“ wurde sie in die Preußische Gesetzsammlung aufgenommen und trat als Staatsgesetz in Kraft. Einen „integrierenden“ Bestandteil[8]) dieser Bulle bildete das an die preußischen Domkapitel gerichtete Wahlbreve „Quod de fidelium“ vom gleichen Tag, das jedoch nicht vom Staat publiziert wurde.

Obwohl aus dem Inhalt der Bulle als Anlage zu der königlichen Ordre und aus den ihrem Erlaß vorausgehenden Verhandlungen hervorging, daß es sich hier um ein vertragliches Abkommen handelte[9]), so waren doch sowohl der Papst wie auch der König darauf bedacht, in der Form den Anschein eines Vertrages zu vermeiden. Jeder Teil erklärte ausdrücklich, daß er aus eigner Machtvollkommenheit diese Bestimmungen treffe: der Papst „aus der Fülle seiner apostolischen Gewalt“; „vermöge“ seiner „Majestätsrechte und diesen Rechten“ „unbeschadet“ erteilte der König seine „Billigung und Sanction“, „kraft deren diese Verfügungen als bindendes Statut der katholischen Kirche von allen, die es angeht, zu beobachten sind“. — Diese Auffassung war aus dem Geist der damaligen Zeit verständlich. Gegenüber dem Standpunkt

---

[8]) Rieder, Staat und Kirche nach modernem Verfassungsrecht, S. 105.

[9]) Bredt, Das preußische Konkordat, Pr. Jahrb. Bd. 217 S. 142

des Papstes mußte auch der König seine Stellung wahren. Ein Abkommen mit dem Heiligen Stuhl war für das absolutistische Preußen etwas Neues. Preußen hatte noch keine Erfahrung auf diesem Gebiet; so mußte es zunächst unbestimmt bleiben, ob der eingeschlagene Weg einen reibungslosen Verkehr zwischen Staat und Kirche gewährleisten würde.

In der Zirkumskriptionsbulle und dem Wahlbreve waren neben der äußeren Diözesanorganisation und der Dotation die Zusammensetzung der Domkapitel und die Wahl der Erzbischöfe und Bischöfe geregelt. — Nach diesen Bestimmungen lag die Wahl der preußischen Erzbischöfe und Bischöfe in der Hand des zuständigen Domkapitels. Die Besetzung der Kapitelstellen erfolgte zum Teil durch den Papst, zum Teil durch die betreffenden Erzbischöfe und Bischöfe. Die erste Würde (Propstei) und die in den ungeraden Monaten freiwerdenden Kapitelstellen verlieh formell der Papst, jedoch nach vorausgegangener Nomination seitens des Königs, sodaß die Besetzung tatsächlich in der Hand des Königs lag. Die zweite Würde (Dechantei) und die übrigen Kanonikate besetzten der Erzbischof oder Bischof. Nach Erledigung eines erzbischöflichen oder bischöflichen Stuhles reichte das zuständige Domkapitel eine Liste von kanonisch geeigneten, für das Amt in Aussicht genommenen Personen bei der Staatsregierung ein. Dem preußischen König stand bei der Bischofswahl ein Einspruchsrecht zu; er war berechtigt, die Kandidaten, die ihm minder genehm waren (personae minus gratae), von der vorgelegten Liste zu streichen, sodaß sie für die Wahl nicht mehr in Frage kommen konnten. Rechtlich war der König nicht verpflichtet, dem Domkapitel die Gründe bekannt zu geben, die ihn dazu veranlaßten, von seinem Einspruchsrechte Gebrauch zu machen. Das Kapitel war an die Entscheidung des Königs gebunden. Theoretisch wäre der König daher in der Lage gewesen, einen weitgehenden Einfluß auf die Bischofswahl dadurch auszuüben, daß er alle Kandidaten bis auf einen von der Liste strich; das Kapitel war — wenn es nicht von der Möglichkeit, eine neue Liste einzureichen, Gebrauch machte — in diesem Falle genötigt, dem einzigen übriggebliebenen Kandidaten das Amt zu verleihen. In der Praxis konnte diese Möglichkeit schon aus dem Grunde nicht eintreten, weil die Domkapitel im allgemeinen — von einem Ausnahmefall abgesehen — mit Rücksicht auf das dem König zustehende Einspruchsrecht nur solche Kandidaten in Vorschlag zu bringen pflegten, von denen sie annahmen, daß sie die Billigung des Königs finden würden. — Nach Maßgabe der zurückgereichten Liste traf das Kapitel seine

Wahl. Der Gewählte erwarb mit der Wahl nur ein jus ad rem auf Uebertragung des Amtes. Die Ernennung lag in der Hand des Papstes, der dem Gewählten die confirmatio und praeconisatio erteilte. — Ausgeschlossen von der Wahl waren außerdeutsche Kandidaten. Die Bestellung eines außerpreußischen deutschen Geistlichen war von der positiven Zustimmungserklärung des Königs abhängig. — Dieses Wahlverfahren wurde 1841 auch für das Erzbistum Gnesen-Posen und für die bischöflichen Stühle von Kulm und Ermland eingeführt und war von diesem Zeitpunkt an für die seit 1815 zu Preußen gehörigen Gebiete in Geltung.

B. Auf Grund der Bullen „Jmpensa Romanorum Pontificum", „Ad dominici gregis custodiam" und des Breve „Re sacra".

Nach dem Friedensvertrag von Prag vom 23. August 1866 waren an Preußen unter anderem die Gebiete von Hannover, Kurhessen, Nassau und der freien Stadt Frankfurt gefallen. Die Landesherren oder die Regierungen dieser Territorien hatten in den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts in der Form der Zirkumscriptionsbullen mit der Kurie Vereinbarungen getroffen, die sich auch mit der Wahl der Erzbischöfe und Bischöfe befaßten. Da nach 1866 weder der Heilige Stuhl noch Preußen von ihrem Recht, wegen der veränderten Rechtslage von den Abmachungen zurückzutreten[10]), Gebrauch machten, so trat Preußen als Rechtsnachfolger in die Rechte und Pflichten der bisherigen Regierungen ein[11]). Diese Vereinbarungen blieben hinsichtlich der neuerworbenen Gebiete zwischen Preußen und der Kurie in Geltung.

So hatte der Heilige Stuhl nach staatlich-kirchlicher Uebereinkunft für das Königreich Hannover am 26. März 1824 die Zirkumscriptionsbulle „Jmpensa Romanorum Pontificum" erlassen, die gleichfalls zum Staatsgesetz erhoben worden war. Danach erfolgte die Besetzung der erledigten Kapitelstellen in diesem Territorium abwechselnd durch den Bischof und das Domkapitel; gegen die Ernennung „minder genehmer" Domkapitulare war die Regierung durch ein Einspruchsrecht geschützt. Die Bischöfe wurden — ebenso wie in den altpreußischen Provinzen — durch das zuständige Domkapitel gewählt. Auch hier wurde eine Kandidatenliste, die nur die Namen von hannoverschen Staatsangehörigen tragen durfte, vor der Wahl dem königlichen Ministerium

[10]) Huber, Verträge S. 149.
[11]) Huber, a.a.O. S. 145.

vorgelegt. Das Einspruchsrecht der Regierung gegen „minder genehme“ Persönlichkeiten bei der Bischofswahl war insoweit eingeschränkt, als so viele (also mindestens zwei) Namen von Kandidaten auf der Liste stehen bleiben mußten, daß noch eine „Wahl“ seitens des Kapitels erfolgen konnte (sog. „irischer Wahlmodus“[12]).

Die Diözesanorganisation in Kurhessen, Nassau und Frankfurt beruhte auf der Zirkumscriptionsbulle „Provida sollersque“ vom 16. August 1821. Diese Gebiete bildeten mit Baden und Württemberg die oberrheinische Kirchenprovinz. Die Bischofswahl und das Einspruchsrecht des Staates waren in der Bulle „Ad dominici gregis custodiam“ vom 11. April 1827 in ähnlicher Weise geregelt wie in Hannover. Jedoch bestimmte das Breve „Re sacra“ vom 28. Mai 1827, daß die Wahl nie auf eine dem Staate „minder genehme“ Persönlichkeit fallen dürfe.

Da das staatliche Einspruchsrecht bei der Bischofswahl in Altpreußen und in den 1866 von Preußen erworbenen Gebieten im wesentlichen einheitlich gestaltet war, so wurde später seitens der Kurie ein Unterschied bei der Bischofswahl in den verschiedenen preußischen Diözesen nicht mehr gemacht[13]).

C. Die späteren staats- und kirchenpolitischen Vorgänge haben diese Rechte nicht berührt.

Seit den in den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts zwischen Preußen und dessen Rechtsvorgängern (Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt) einerseits und dem Heiligen Stuhl andererseits getroffenen Vereinbarungen ist bis zum Jahre 1929 eine vertragliche Neuregelung des staatlichen Rechts auf Beteiligung an der Bischofswahl nicht erfolgt. Die Entwicklungsgeschichte dieses Jahrhunderts war reich an bedeutungsvollen staats- und kirchenpolitischen Ereignissen, die sowohl die inneren Verhältnisse der katholischen Kirche wie auch die rechtliche und tatsächliche Stellung der katholischen Kirche zum preußischen Staat in maßgeblichen Punkten geändert haben. Das 1929 geschlossene Abkommen stellt das Ergebnis dieses geschichtlichen Werdeganges dar; für eine Darstellung und Würdigung des heutigen Rechtszustandes

---

[12]) Friedberg, a.a.O. S. 368.

[13]) Erlaß des Kardinalstaatssekretärs Rampolla vom 20. 7. 1900, bei Stutz a.a.O. S. 95 f.; Hermann, a.a.O. S. 20.

bildet die Kenntnis der Entwicklung und der Bestrebungen dieses Jahrhunderts die notwendige Grundlage.

Das preußische Staatsgrundgesetz von 1850 legte die Selbständigkeit der katholischen Kirche bei der Verwaltung „ihrer Angelegenheiten" verfassungsgesetzlich fest (Art. 15)[14]). Die katholische Kirche war wie vordem mit der Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestattet und unterstand hinsichtlich der sacra externa einer besonders gestalteten Staatsaufsicht. Die beiden christlichen Kirchen gaben als „Landeskirchen" dem Staat ihr Gepräge. Ein bestimmtes Bekenntnis war zwar nicht zur Staatsreligion erhoben — denn das Zeitalter des „Staatskirchentums" war vorüber —, aber der Staat war darum nicht religionslos geworden. Preußen bildete eine christliche Monarchie; bei den Staatseinrichtungen, die „mit der Religionsübung im Zusammenhang" standen, wurde „die christliche Religion" zu Grunde gelegt (Art. 14 Pr.V.U.).

Die Gründung des „Norddeutschen Bundes" und seine Erweiterung zum „Deutschen Reich" ließen die kirchenpolitischen Verhältnisse unberührt. Als Glied des Bundesstaates „Deutsches Reich" war Preußen seiner Staatlichkeit nicht verlustig gegangen. Da die Reichsverfassung von 1871 die Zuständigkeit der Gesetzgebung des Reichs auf staatskirchenrechtlichem Gebiete nicht begründete, so behielt Preußen hier das Recht der Gesetzgebung und blieb uneingeschränkter Träger seiner Rechte und Pflichten gegenüber der katholischen Kirche.

Hatte auch in der verfassungsgesetzlichen Anerkennung des „Landeskirchentums" die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche einen gewissen Abschluß gefunden, so hatte sie doch nicht ihr Ende erreicht. Den Bestrebungen, die darauf abzielten, die Einheit von Staat und Kirche in irgend einer — wenn auch abgeschwächter — Form wiederherzustellen, konnte in dieser Epoche kein Erfolg mehr beschieden sein. Es sind hier zu erwähnen: auf der einen Seite die Forderung nach Wiedereinführung eines gemäßigten Kirchenstaatstums, welche die katholische Kirche von Zeit zu Zeit erhob[15]) und an der sie als politischem

---

[14]) Diese Bestimmung wurde im Laufe des Kulturkampfes durch Gesetz vom 5. 4. 1873 abgeändert und durch Gesetz vom 18. 6. 1875 aufgehoben, weil sie eine Preisgabe staatlicher Rechte zu enthalten schien.

[15]) So z. B. in der Enzyklika Pius' IX. an alle Patriarchen, Primaten usw. vom 9. 11. 1846, in v. Kremer-Auenrode, a.a.O. S. 343, und in der Enzyklika Pius' IX. über die Irrlehren der Zeit vom 8. 12. 1864, a.a.O. S. 349/350.

Grundsatz lange festgehalten hat; auf staatlicher Seite die Vorgänge der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, die unter dem Namen „Kulturkampf" zusammengefaßt werden. Diese „geschichtlich notwendige Auseinandersetzung"[16]) ließ Staat und Kirche im letzten Entscheidungskampf ihre Kräfte messen. Seitdem haben beide Teile der Erkenntnis gemäß gehandelt, daß Staat und Kirche die obersten Organisationen zwei verschiedener Rechtskreise darstellen, und daß ein friedliches Nebeneinander nur dann gewährleistet ist, wenn sie sich der Einmischung in Angelegenheiten, die für sie wesensfremd sind, enthalten. Der Kulturkampf brachte den Beweis, daß Gesetze, die von einer Seite ausgehen, nicht die Macht besitzen, den Lauf der Entwicklung in andere Wege zu lenken. — Daneben zeitigte das 19. Jahrhundert auch Bestrebungen, die eine Fortentwicklung des „Landeskirchentums" zu neuen Formen des Verhältnisses von Staat und Kirche anzubahnen suchten. Unter ihnen verdient eine besondere Beachtung die Geistesströmung, welche die „Trennung von Staat und Kirche" vorbereitet hat; denn in dieser Richtung scheint sich die geschichtliche Entwicklung vollzogen zu haben. Wenn sie auch im politischen Leben noch nicht zu positiven Erfolgen führte, so ist sie darum nicht wertlos gewesen. Indem die Wissenschaft sich mit ihr beschäftigte, und die öffentliche Meinung zu ihr Stellung nahm, wurde der Boden für eine fortschreitende Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche geebnet. — So wurde die Frage der Trennung von Staat und Kirche bereits in der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 in langwierigen Reden und Aussprachen erörtert. Als Ergebnis dieser Verhandlungen fand in § 17 Absatz 2 der „Grundrechte des deutschen Volkes" und in § 147 Absatz 2 der „Verfassung des Deutschen Reiches" vom 28. März 1849 der Satz Aufnahme: „Keine Religionsgesellschaft genießt vor anderen Vorrechte durch den Staat; es besteht fernerhin keine Staatskirche". Diesen Bestimmungen ist eine rechtliche Wirkung versagt geblieben; sie wollten in erster Linie der Einzelperson einen staatsfreien Rechtskreis gewährleisten und sie für alle Zeiten vor staatlichen Zwangsgesetzen in kirchlichen Dingen schützen[17]). - Hinter der Forderung nach Trennung von Staat und Kirche stand später die sozialdemokratische Partei; wie aus ihrem „Erfurter Programm" hervorgeht,

[16]) Kultusminister Becker im preuß. Landtag, Sitz.-Ber. 3. Wahlp. 1. Tagung Sp. 7567.

[17]) Bredt, Neues evang. Kirchenrecht f. Pr., Bd. II, S. 65.

verstand sie unter Freikirchentum insbesondere die Abschaffung der Staatsleistungen und die Beseitigung der bevorrechtigten Stellung der „Landeskirchen“[18]).

Die Staatsumwälzung von 1918 hat das auf den Zirkumscriptionsbullen beruhende Einspruchsrecht des Staates bei der Bischofswahl nicht beseitigt[19]). Diese Einflußrechte standen den Landesherren nicht zu als persönliche Privilegien, die mit dem Untergang der monarchischen Staatsform ihr Ende gefunden hätten, sondern es handelte sich hier um Rechte, die dem Staat eingeräumt waren und nur von den Landesherren ausgeübt wurden. Denn die Fürsten hatten in ihrer Eigenschaft als oberste Staatsorgane diese Vereinbarungen mit der Kurie getroffen; wie aus den gegenüber der Kirche übernommenen Verpflichtungen unmittelbar der Staat belastet war, so waren auch die Rechte für den Staat selbst begründet. Die Aenderung der Staatsform hat in den Fortbestand des Staates nicht eingegriffen[20]). — Nach der Staatsumwälzung 1918 hätte die Kurie vielleicht die Berechtigung gehabt, unter Berufung auf die clausula rebus sic stantibus von den früheren Vereinbarungen zurückzutreten[21]). Die Umstände, die den Heiligen Stuhl mit dazu bestimmt hatten, mit Preußen vertragsähnliche Abmachungen einzugehen, hatten sich infolge der Revolution in so wesentlichen Punkten geändert, daß der Kurie ein Festhalten an diesen Bestimmungen gegen ihren Willen nicht hätte zugemutet werden können. Dem Uebergang von der Monarchie zur Republik wird man hierbei eine entscheidende Bedeutung kaum beizumessen haben. Mag auch zu Anfang des 19. Jahrhunderts bei Vertragsverhandlungen von seiten der Kirche die Staatsform der Monarchie noch als wesentliche Voraussetzung angesehen worden sein, so haben sich doch im Laufe der Zeit die Verhältnisse und damit auch die Anschauungen gewandelt. Wenn auch die katholische Kirche der Monarchie wohlwollender gegenüberstehen mag als der Republik, so macht sie doch in ihrer

---

[18]) Giese, Das kirchenpolitische System, S. 22.

[19]) Huber, Verträge S. 134; Lange-Ronneberg a.a.O. S. 197.

[20]) Unter anderen wird von Giese (Kommentar RV. § 1, 1, 2) die Ansicht vertreten, daß eine Staatsidentität der vor- und der nachrevolutionären deutschen Länder nicht bestehe. Diese Streitfrage ist hier insofern ohne Bedeutung, als auch nach der Giesesdhen Auffassung die heutigen „Länder“ als Rechtsnachfolger der vorrevolutionären deutschen Gliedstaaten anzusehen sind und aus diesem Grunde deren Rechte und Pflichten übernommen haben.

[21]) Huber, Verträge S. 135.

Vertragspolitik keinen Unterschied zwischen Staaten mit monarchischer und republikanischer Staatsform[22]). Weit schwerer fällt hier ins Gewicht die veränderte Einstellung des preußischen Staates in kirchlichen Fragen. Das Königreich Preußen hatte auf positiv christlichem Boden gestanden. Die Revolution legte die Staatsgewalt zunächst in die Hände ausgesprochen kirchenfeindlicher Kreise. Wenn die neue preußische Regierung in ihrem Aufruf vom 13. November 1918 „unter den zahlreichen Aufgaben, vor die sich das neue, freie Preußen gestellt sieht" „Trennung von Staat und Kirche" nannte, so ergab sich aus der ganzen politischen Lage der damaligen Zeit, daß die Durchführung dieser Trennung dazu führen sollte, die Stellung der Kirche zu beeinträchtigen. In diesem Sinne wollte denn auch der preußische Kultusminister Hoffmann mit der Einführung des Freikirchentums den Anfang machen und die Staatsleistungen an die Kirchen einstellen. — Einem kirchenfeindlich gesinnten Staat würde die katholische Kirche niemals vertraglich die Rechte eingeräumt haben, wie sie Preußen auf Grund der Zirkumscriptionsbulle zustanden; es kann wohl unbedenklich ausgesprochen werden, daß dem preußischen Staat nur mit Rücksicht auf seine christliche Einstellung ein Einspruchsrecht bei der Bischofswahl vertraglich gewährt war. — Die Kurie hat jedoch von ihrem Rücktrittsrecht keinen Gebrauch gemacht, und zwar wohl aus dem Grunde, weil auch noch andere Ereignisse (insbesondere der bevorstehende Friedensvertrag und die staatsrechtliche Neuordnung von Reich und Ländern) eine vertragliche Regelung der gesamten staatlich-kirchlichen Beziehungen notwendig machen würden. Wäre die katholische Kirche nach der Staatsumwälzung von den Vereinbarungen zurückgetreten, so würde auch Preußen seiner Vertragspflichten enthoben worden sein; denn die Reichsverfassung, welche die Länder zu bestimmten Leistungen an die Religionsgesellschaften verpflichtete, war noch nicht in Kraft getreten. Aus diesem Grunde mag der katholischen Kirche ein vertragsloser Zustand bedenklich erschienen sein. — Inwieweit die Weimarer Reichsverfassung auf das staatliche Einspruchsrecht eingewirkt hat, wird bei der Darlegung ihrer kirchenpolitischen Bestimmungen Erörterung finden.

---

[22]) Vgl. Enzyklika Leos XIII: „Immortale Dei" vom 1. November 1885; Bredt, Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 61 ff.

Innerhalb der katholischen Kirche führte die Entwicklung dieses Zeitalters zu einem vollen Sieg des Papsttums über das Episkopalsystem. Noch gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts war es möglich gewesen, daß die vier Erzbischöfe Deutschlands in der Emser Punktation unter Berufung auf die „von Gott ihnen verliehenen Rechte“[23]) gegen Uebergriffe des Papstes in der Oeffentlichkeit Stellung nahmen. Nach dem Verlust ihrer weltlichen Herrschaftsgebiete waren die deutschen Bischöfe in der Folgezeit nicht mehr in der Lage, ihre Belange gegenüber dem Heiligen Stuhl wirksam zu vertreten. Ihr Einfluß ging zurück, während die Stellung des Papstes sowohl innerhalb wie außerhalb der Kirche an Ansehen und Macht gewann. Das vatikanische Konzil (1869/70) erkannte in der Lehre von der päpstlichen Unfehlbarkeit den Papst endgültig als unbeschränkten Herrscher und Verwalter der katholischen Kirche an. — Das gleiche Jahr, das den Papst als geistige Macht zu einer allüberragenden Höhe führte, nahm ihm den letzten Rest seines weltlichen Territoriums. Für die deutschen Staaten war der Untergang des Kirchenstaates ohne Bedeutung[24]); sie hatten mit dem Papst nur in Beziehungen gestanden, weil er das Oberhaupt und der Vertreter ihrer katholischen Staatsbürger war.

Der im Jahre 1917 veröffentlichte Codex iuris canonici brachte eine Kodifikation des gesamten kanonischen Rechts. Nach der Bestimmung des can. 329 § 2 gehört die Ernennung der Bischöfe grundsätzlich zu der Zuständigkeit des Papstes: „Eos“ (episcopos) „libere nominat Pontifex Romanus“. Soweit den Domkapiteln das Bischofswahlrecht eingeräumt ist, bleiben diese Rechte erhalten (can. 329 § 3 in Verbindung mit can. 321). Die staatlich-kirchlichen Vereinbarungen werden von den Vorschriften des Codex nicht berührt. Can. 3 legt ausdrücklich fest, daß diese Abmachungen den Bestimmungen des Codex vorgehen und auch weiterhin in Geltung bleiben.

Dieser mannigfaltigen Entwicklung von 1821 bis 1929 mußte eine neue Ordnung Rechnung tragen, wenn sie Anspruch darauf erheben wollte, die staatlich-kirchlichen Beziehungen in vollkommener Weise zu regeln.

---

[23]) Emser Punktation, Friedberg a.a.O. S. 67 Anm. 13.

[24]) Siehe unten S. 21 ff.

III. Abschnitt.

Ist die „politische Klausel" des Art. 6 und 7 des Vertrages vom 14. Juni 1929 mit der Reichsverfassung vereinbar?

A. Der Vertrag und der Inhalt der „politischen Klausel".

Bereits im Dezember 1919 hatte sich die preußische Regierung der Kurie gegenüber grundsätzlich bereit erklärt, im Wege eines Vertrages die staatlich-kirchlichen Beziehungen dem neuen Rechtszustande anzupassen[25]). In die eigentlichen Vertragsverhandlungen wurde jedoch erst in den Jahren 1925 und 1926 eingetreten[26]). Zum Abschluß bevollmächtigt waren für die Kurie der Apostolische Nuntius in Berlin Erzbischof Pacelli, für das preußische Staatsministerium Ministerpräsident Dr. Braun, Kultusminister D. Dr. Becker und Finanzminister Höpker-Aschoff. Die Unterzeichnung des Vertrages fand am 14. Juni 1929 in Berlin statt. Nachdem der Vertrag von dem Landtag angenommen war, und auch der Staatsrat keinen Einspruch erhoben hatte, wurde er als Anlage zu dem Mantelgesetz vom 3. August 1929, das die Zustimmung des Landtags und den Zeitpunkt des Inkrafttretens feststellte, in der Preußischen Gesetzsammlung veröffentlicht. Er trat mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden am 13. August 1929 in Kraft (Art. 14 Abs. 1 des Vertrages; Bekanntmachung vom 13. August 1929)[27]).

Der Vertrag erstreckt sich im wesentlichen auf die gleichen Angelegenheiten, die auch die Bulle „De salute animarum" zum Gegenstand hatte. So regelt er insbesondere die Diözesanorganisation, welche die kirchlichen Grenzen mit den neuen Landesgrenzen in Uebereinstimmung bringt, die Dotation, die Besetzung der erzbischöflichen und bischöflichen Stühle und der Domkapitel, die allgemeinen Anstellungserfordernisse der Geistlichen; nur in der Hochschulbestimmung des Artikels 12 befaßt er sich mit einem Gebiet, das der Zirkumskriptionsbulle fremd war. In gewissen Grenzen kann der Vertrag daher mit Recht als Neuauflage der Bulle „De salute animarum" angesprochen werden[28]). Nur die Form, in der die Vereinbarungen getroffen sind, ist eine andere

---

[25]) Drucksachen des preuß. Landtags III. Wahlp. 1. Tagung, 4. Band, S. 2140.

[26]) Drucksachen a.a.O. S. 2141.

[27]) Preuß. Gesetzsammlung 1929 S. 173.

[28]) Bredt, Das pr. Konkordat S. 137.

geworden. Versuchten bei Erlaß der Zirkumskriptionsbulle beide Parteien noch die vertragliche Natur ihrer Abmachungen zu verschleiern, so wird es hier ausdrücklich ausgesprochen, daß es sich um einen „förmlichen Vertrag" („solenne Convenzione") handelt. Nach der Art völkerrechtlicher Verträge ist der Vertragstext von den beiderseitigen Bevollmächtigten aufgestellt und von ihnen unterzeichnet worden. Nach erfolgter Verkündung als Staatsgesetz und als Kirchengesetz fand der Austausch der Ratifikationsurkunden statt. Damit stellte der Vertrag — unter der Voraussetzung der innerstaatlichen und der innerkirchlichen Rechtsgültigkeit — für Staat und Kirche, Staatsorgane und Kirchenorgane verbindliches Recht dar.

Wenn sich auch das Schwergewicht bei der Bischofswahl — der innerkirchlichen Entwicklung entsprechend — zu Gunsten des Papstes verschoben hat, so sind doch auch nach der neuen Ordnung die Domkapitel noch maßgeblich beteiligt. Die Dignitäten der Metropolitan- und der Kathedralkapitel verleiht der Papst nach näherer Bestimmung des Artikels 8 Absatz 1 des Vertr. auf Ansuchen des Kapitels oder des Diözesanbischofs; die Kanonikate besetzt der zuständige Diözesanbischof abwechselnd nach Anhörung und Zustimmung des Kapitels (Art. 8 Abs. 2 d. V.). Zu Mitgliedern der Domkapitel können nur solche Personen bestellt werden, bei denen die im Artikel 9 d. V. aufgeführten Voraussetzungen vorliegen; mit Rücksicht auf diese Bestimmung ist die zuständige kirchliche Stelle verpflichtet, der Staatsbehörde vor der Bestellung die Personalien des in Aussicht genommenen Geistlichen mitzuteilen (Artikel 9 Abs. 3 d. V.). Das Verfahren bei der B i s c h o f s w a h l selbst weicht wesentlich von dem bisherigen Rechtszustand ab. Es ist in Artikel 6 des Vertrages folgendermaßen geregelt: Nach Erledigung eines erzbischöflichen oder bischöflichen Stuhles stellen sowohl das betreffende Metropolitan- oder Kathedralkapitel (Artikel 6 Abs. 1 und 2 d. V.) als auch die Diözesanerzbischöfe und Diözesanbischöfe Preußens je eine Liste von Geistlichen auf, die für die Besetzung des freigewordenen Amtes als geeignet erscheinen, und welche die Bedingungen des Artikel 9 des Vertrages (Reichsangehörigkeit, Reifezeugnis, ein mindestens dreijähriges philosophisch-theologisches Studium an einer deutschen staatlichen Hochschule oder an einem der gemäß Artikel 12 hierfür bestimmten bischöflichen Seminare oder an einer päpstlichen Hochschule in Rom, oder aber Abstandnahme von diesen Erfordernissen auf Grund kirchlichen und staatlichen Einverständnisses) erfüllen.

Diese beiden Listen werden dem Papst vorgelegt. Der Heilige Stuhl benennt unter Würdigung dieser Listen dem zuständigen Metropolitan- oder Kathedralkapitel drei Personen, aus denen das Kapitel (unter Mitwirkung der nichtresidierenden Domkapitulare (Artikel 6 Abs. 2 d. V.)) in freier und geheimer Abstimmung den Erzbischof oder Bischof wählt. Der Papst ist bei Benennung der drei Kandidaten an die ihm vorgelegten Listen nicht gebunden. Wenn es auch in der Praxis kaum vorkommen wird, daß der Papst dem Wahlkapitel drei Personen zuweist, die nicht in den Listen aufgeführt sind, so ist er doch rechtlich in der Lage, drei Geistliche zu benennen, die weder von dem Kapitel noch von den Erzbischöfen und Bischöfen in Vorschlag gebracht sind. Diese Möglichkeit ist bei der Aussprache zu dem Vertrag im Hauptausschuß des preußischen Landtags ausdrücklich festgestellt worden[29]). Nach der Vornahme der Wahl und vor der Bestellung des Gewählten durch den Heiligen Stuhl hat das Kapitel durch Anfrage bei der preußischen Staatsregierung festzustellen, daß gegen den Gewählten Bedenken politischer Art nicht bestehen. Erst wenn feststeht, daß derartige Bedenken seitens des Staates nicht erhoben werden, ist der Papst berechtigt, den Gewählten zum Erzbischof oder Bischof zu bestellen. — Mit Rücksicht darauf, daß das Kapitel nur einen der drei vom Papst vorgeschlagenen Personen wählen kann, richtet sich das Vetorecht des preußischen Staates nicht — wie es bisher der Fall war — gegen die Entscheidung des Kapitels, sondern in Wirklichkeit gegen die Entscheidung des Heiligen Stuhles selbst.

Auch die Ernennung eines Praelatus nullius und eines nachfolgeberechtigten Koadjutors eines Diözesanbischofs wird davon abhängig gemacht, daß der Heilige Stuhl vorher durch Anfrage bei der preußischen Staatsregierung festgestellt hat, daß gegen den in Aussicht genommenen Kandidaten Bedenken politischer Art nicht bestehen (Artikel 7 des Vertr.).

Die sog. „politische Klausel" gewährt demnach dem preußischen Staat in bestimmten Fällen ein Einspruchsrecht bei der Wahl der Erzbischöfe und Bischöfe und bei der Ernennung eines Praelatus nullius und eines sukzessionsberechtigten bischöflichen Koadjutors. Es handelt sich hier nicht um ein einfaches Erinnerungsrecht des Staates, welches das Wahlkapitel oder den Heiligen Stuhl nur dazu veranlassen würde, noch

---

[29]) Sitzungsberichte des Hauptausschusses des pr. Landtags a.a.O. S. 22

einmal mit sich zu Rate zu gehen, ob sie wirklich dabei bestehen bleiben wollen, dem betreffenden Kandidaten das Kirchenamt zu verleihen. Auch wenn dem Staat nur ein Erinnerungsrecht zusteht, wird die Kirche im allgemeinen nicht geneigt sein, einen Kandidaten zu bestellen, von dem sie auf Grund der eingelegten staatlichen Erinnerung weiß, daß diese Person dem Staat nicht genehm ist. Mag die Kirche dann vielleicht auch in der Praxis dem Drucke der staatlichen Erinnerung nachgeben und von dem betreffenden Kandidaten absehen, so ist sie doch letzten Endes in ihrer Entscheidungsbefugnis frei. Legt sie besonders großen Wert auf eine bestimmte Person, so wird sie ihr ungeachtet der staatlichen Erinnerung das Amt verleihen können. Anders beim Einspruch. Auch hier ist der Staat nicht in der Lage, an der Besetzung der Kirchenämter positiven Anteil zu nehmen. Er ist nur in negativem Sinne beteiligt. Aber dieses negative Recht fällt unter Umständen viel stärker ins Gewicht als ein Mitwirkungsrecht im engeren Sinne (falls dieses nicht eine ausdrückliche Zustimmung des „Mitwirkungsberechtigten" vorsieht). Bei einem einfachen Mitwirkungsrecht der Staat ist z. B. berechtigt, sich bei der Bischofswahl durch einen stimmberechtigten Bevollmächtigten vertreten zu lassen — ist es durchaus möglich, daß der Staat überstimmt wird und aus diesem Grunde überhaupt nicht bei der Besetzung des Amtes „mitwirkt". Steht dem Staat dagegen ein Einspruchsrecht zu, und macht er hiervon Gebrauch, dann ist die Kirche an seine Entscheidung gebunden. Sie kann der Person, gegen die sich der Staat mit seinem Einspruchsrecht wendet, das Amt nicht verleihen. Dieser Kandidat ist von der Anwartschaft auf das Amt ausgeschlossen. Der Einspruch schränkt somit die Willensfreiheit der Kirche ein. Die Kirche ist nicht mehr frei in ihren Entscheidungen. Der Kreis der Anwärter für ihre Aemter ist enger gezogen; denn sie kann nur die Personen zu Trägern ihrer Aemter bestellen, gegen die der Staat von seiner Einspruchsbefugnis keinen Gebrauch macht. Da die Kirche zweckmäßigerweise nur solche Kandidaten in Vorschlag bringen wird, von denen sie annimmt, daß sie nicht den Widerspruch des Staates finden werden, so tritt die Beschränkung der Willensfreiheit der Kirche in der Praxis bereits bei der Auswahl der in Frage kommenden Personen zu Tage.

Der Einfluß des preußischen Staates auf die Besetzung der höheren Kirchenämter ist nach dem neuen Vertrage gegenüber dem früheren Rechtszustand in doppelter Hinsicht abgeschwächt:

Bisher besaß der König bei der Besetzung der Kapitelstellen gewisse Ernennungs- und Einspruchsrechte. Da — wie oben ausgeführt — die Wahl der Bischöfe durch die Domkapitel erfolgte, so vermochte der Staat auch dadurch einen — wenn auch nur mittelbaren — Einfluß auf die Bischofswahl auszuüben[39]). Diese Rechte sind nunmehr in Fortfall gekommen; nur eine sachlich bedeutungslose Anzeigepflicht der Kirche ist geblieben (Art. 9 Abs. 3 d. V. und die Feststellung im Schlußprotokoll des Vertrages zu Art. 9 Abs. 3).

Zum anderen hatte der König ein allgemeines, unbeschränktes Einspruchsrecht gegen ihm „minder genehme" Kandidaten. Aus welchem Grunde der König eine bestimmte Person nicht zum Erzbischof oder Bischof ernannt wissen wollte, war ohne Bedeutung. Die Tatsache, daß ein Kandidat dem König nicht nur „nicht genehm", sondern, begrifflich weitergehend, sogar „minder genehm" war, genügte, um ihn von der Wahl auszuschalten. Nach dem neuen Vertrage hat der preußische Staat nur noch ein Einspruchsrecht bei „Bedenken politischer Art". Die Entstehungsgeschichte gibt keine Anhaltspunkte, wie dieser Begriff auszulegen ist; die Vertragsverhandlungen zwischen dem päpstlichen und den preußischen Bevollmächtigten sind geheim gehalten; auch in der Aussprache zu dem Vertrag im Hauptausschuß und im Plenum des preußischen Landtages ist hierauf nicht näher eingegangen worden. Aus der Feststellung, die im Schlußprotokoll des am 11. Mai 1931 zwischen Preußen und den evangelischen Landeskirchen abgeschlossenen Vertrages über den Inhalt der gleichlautenden „politischen Klausel" dieses Vertrages getroffen ist, geht hervor, daß unter „Bedenken politischer Art" „nur staatspolitische, nicht dagegen kirchliche oder parteipolitische" Bedenken zu verstehen sind. Zu dem gleichen Ergebnis würde eine strenge Wortinterpretation führen. Dieser Auslegung der „politischen Klausel" wird man sich auch für den katholischen Kirchenvertrag anschließen können. Einem Einspruch des Staates auf Grund religiöser oder kirchlicher Bedenken würde nicht nur der Wortlaut der Klausel selbst, sondern überhaupt die heutige Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche entgegenstehen; ein derartiges Recht würde an die überwundenen Zeiten des „Staatskirchentums" erinnern. Unter den Begriff der „Bedenken politischer Art" fallen auch nicht parteipolitische Bedenken. Nach dem deutschen

---

[39]) Herrmann, a.a.O. S. 14.

Verfassungsrecht genießt jeder Staatsbürger im Rahmen der allgemeinen Staatsgesetze die Freiheit seiner parteipolitischen Einstellung; so darf er wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Partei grundsätzlich keinen Rechtsnachteilen ausgesetzt sein. Ferner: die parlamentarische Regierungsform bringt es mit sich, daß die Mitglieder der Regierung den Parteien, welche die Mehrheit innerhalb der Volksvertretung darstellen, entweder selbst angehören oder diesen Parteien wenigstens nahe stehen. Wäre die Regierung berechtigt, aus parteipolitischen Bedenken von dem staatlichen Einspruchsrecht Gebrauch zu machen, so würde sie die Angehörigen der nicht an der Regierung beteiligten Parteien von den höheren Kirchenämtern ausschließen können. Einem derartigen Recht würde der Heilige Stuhl niemals seine Zustimmung gegeben haben können, weil es für die Kirche untragbar wäre. — Ist also daran festzuhalten, daß nur staatspolitische Gründe die Einlegung des Einspruchs rechtfertigen, so darf doch nicht außer acht gelassen werden, daß sie in der parteimäßigen Einstellung und Betätigung des Kandidaten ihre Ursache haben können. — Als Ergebnis kann festgestellt werden:

> Der preußischen Staatsregierung steht auf Grund der „politischen Klausel“ nur dann ein Einspruchsrecht zu, wenn sie nach objektiver Prüfung der Sachlage zu dem Ergebnis gekommen ist, daß das Wohl und die Interessen des Staatsganzen die Ausschließung einer Person von einem höheren Kirchenamt fordern.

Was Staatswohl und Staatsinteressen im einzelnen Falle gebieten, hängt von den jeweiligen politischen Verhältnissen ab; so wird ein machtvoller, nach innen wie außen gefestigter Staat diesen Begriff enger fassen als ein Staat, der um seinen Bestand zu kämpfen hat.

Mit Rücksicht darauf, daß die preußische Regierung nur auf Grund bestimmter Bedenken gegen einen Kandidaten Einwendungen erheben kann, wird man anzunehmen haben, daß sie verpflichtet ist, auf Anfrage der Kurie die Tatsachen anzugeben, die sie zur Ausübung des Einspruchs veranlassen; im Schlußprotokoll des evangelischen Kirchenvertrages ist diese Verpflichtung des Staates ausdrücklich festgelegt.

Die „politische Klausel“ stellt ein staatliches Einspruchsrecht dar, aber ein Einspruchsrecht einer besonderen Art; sie ist nicht nur inhaltlich beschränkt im Vergleich zu dem früheren Ein-

spruchsrecht des preußischen Königs, sondern hieraus ergibt sich zugleich — und dies wird eine Gegenüberstellung mit den kirchenpolitischen Bestimmungen der Reichsverfassung erkennen lassen —, daß ihr andere Gesichtspunkte zu Grunde liegen, als es bisher bei Rechten dieser Art der Fall war.

Wie alle Bestimmungen staatlich-kirchlicher Verträge hat die „politische Klausel" eine verschiedene Natur: sie ist einmal Bestandteil des zwischen Preußen und dem Heiligen Stuhl abgeschlossenen Vertrages, weiter bildet sie einen Teil des in der preußischen Gesetzsammlung verkündeten Vertragsgesetzes. Ehe daher geprüft werden kann, ob die „politische Klausel" materiell mit den Bestimmungen der Reichsverfassung in Einklang steht, muß noch auf die Frage eingegangen werden: War Preußen überhaupt berechtigt, mit dem Heiligen Stuhl einen Vertrag abzuschließen, zumal der vorliegende Vertrag eine „dauernde" Regelung der staatlich-kirchlichen Beziehungen bringen sollte?

B. Preußens Zuständigkeit zum Abschluß des Vertrages. „Die Reichsregierung hat Einwendungen nicht erhoben". Die Grundsatzkompetenz der Gesetzgebung des Reichs gemäß Art. 10 Ziffer 1 RV.

Die Kirchenrechtswissenschaft versteht unter einem Konkordat einen Vertrag zwischen dem Staat und der katholischen Kirche[31]), der eine grundsätzlich vollständige Regelung aller staatlich-kirchlichen Rechtsbeziehungen enthält. Nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch ist als Konkordat in einem weiteren Sinne jeder Vertrag zwischen Staat und Kirche anzusehen, mag er nun die staatlich-kirchlichen Angelegenheiten sämtlich oder nur zum Teil zum Gegenstand haben. Auch die Verträge der letzteren Art werden nach den gleichen Grundsätzen behandelt wie die Konkordate im engeren Sinn; ein rechtlicher Unterschied zwischen diesen beiden Arten von Verträgen besteht nicht. Legt man die weitere Begriffsbestimmung zu Grunde, so kann auch der Vertrag vom 14. Juni 1929 unbedenklich als „Konkordat" bezeichnet werden[32]).

---

[31]) Verträge zwischen dem Staat und den evangelischen Kirchen konnten bis zur Staatsumwälzung wegen des landesherrlichen Summepiskopates nicht abgeschlossen werden. Für diese, nunmehr möglich gewordene Art staatlich-kirchlicher Verträge scheint sich jedoch auch der Name „Konkordat" einzubürgern.

[32]) Bredt, Das pr. Konkordat, a.a.O. S. 137.

Die Streitfrage der rechtlichen Natur der Konkordate soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht erörtert werden; sie kann heute als zugunsten der Vertragstheorie entschieden angesehen werden: die Konkordate sind echte Verträge, an die Staat und Kirche in gleicher Weise gebunden sind[33]). Damit taucht jedoch die weitere Frage auf, welcher Rechtsordnung unterstehen die Konkordate mit der katholischen Kirche, welche Rechtsgrundsätze sind für ihre Behandlung maßgebend?

Dem Papste, der auf Seiten der katholischen Kirche die Konkordate abschließt, kommt im Verkehr mit den Staaten eine doppelte Stellung zu: er ist geistliches Oberhaupt der katholischen Kirche, und er ist Völkerrechtssubjekt. Auch nach Verlust des Kirchenstaates haben die Staaten ihren diplomatischen Verkehr mit dem Heiligen Stuhl aufrechterhalten und dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie der Kurie auch weiterhin Rechtsfähigkeit auf dem Gebiete des Völkerrechts zuerkennen; denn die heutige Völkerrechtswissenschaft lehnt die Lehre ab, nach der begrifflich nur Staaten Völkerrechtssubjekte sein könnten; Völkerrechtssubjektivität kommt dem zu, der von zwei oder mehreren Staaten als Völkerrechtssubjekt anerkannt wird[34]). Die Lateranverträge vom 11. Februar 1929 haben dem Heiligen Stuhl einen Teil seiner weltlichen Herrschaftsgebiete zurückgegeben; damit ist der Papst souveränes Staatshaupt der „vatikanischen Stadt" geworden.

Die Stellung des Papstes als weltlicher Regent und Völkerrechtssubjekt berührt die Konkordate und deren Abschluß nicht. Die Konkordate werden mit dem Papst als dem kirchlichen Oberhaupt abgeschlossen. Der Papst tritt hierbei auch nicht als Vertreter der Gesamtkirche auf, sondern als Vertreter der Angehörigen der katholischen Kirche, auf die sich die Bestimmungen des Konkordates beziehen. So ist in Wirklichkeit bei dem preußischen Vertrag mit der katholischen Kirche die katholische Bevölkerung Preußens die Vertragsgegnerin ihres Staates; denn nur ihre kirchlichen Angelegenheiten werden durch den Vertrag geordnet[35]). Sie wird bei Abschluß des Vertrages durch den Heiligen Stuhl vertreten, weil nach den Bestimmungen des Codex innerkirchlich die „causae maiores" (can. 220) der Zuständigkeit des Papstes

---

[33]) Lange-Ronneberg a.a.O. S. 84, 86; Ebers, Artikel „Konkordate" a.a.O. S. 649; Friedberg a.a.O. S. 160/161.

[34]) Strupp, a.a.O. S. 21, 22, 24.

[35]) Bredt, Das pr. Konkordat, a.a.O. S. 145; Verhandlungen des Reichstags, Bd. 386, S. 2396 C (Abg. D. Dr. Dr. Bredt).

vorbehalten sind, und weil die preußischen Katholiken nicht in einer mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten katholischen Kirche Preußens, mit der der Staat einen Vertrag abschließen könnte, zusammengeschlossen sind. Wie der Staat in einer Person zugleich Obrigkeit und Fiskus ist, so kommen auch dem Heiligen Stuhl verschiedene Eigenschaften zu; auch bei ihm ist in der Praxis eine Trennung der Funktionen möglich[36]). Es besteht ein Unterschied, ob Preußen mit dem Papst einen Auslieferungsvertrag abschließt oder ein Konkordat eingeht. In dem einen Fall handelt der Papst als weltlicher Beherrscher der vatikanischen Stadt, im anderen Fall vertritt er als geistliches Oberhaupt die Anhänger der katholischen Kirche. Mögen auch die Konkordate die Form völkerrechtlicher Verträge angenommen haben, so sind sie doch im übrigen von diesen Verträgen grundlegend verschieden: sie werden nicht mit einem Völkerrechtssubjekt (als solchem) abgeschlossen. Inhaltlich haben diese beiden Arten von Verträgen nichts Gemeinsames: die Konkordate haben die staatlich-kirchlichen Rechtsbeziehungen zum Gegenstand, während sich die völkerrechtlichen Verträge mit den zwischenstaatlichen Angelegenheiten befassen. Diese Unterschiede sind von so wesensbestimmender Bedeutung, daß es nicht angeht, die Konkordate in die Gruppe der völkerrechtlichen[37]) oder quasivölkerrechtlichen[38]) Verträge einzureihen. Aus dem gleichen Grunde können sie auch nicht als Staatsverträge[39]) bezeichnet werden; denn unter diesen Begriff im wissenschaftlichen Sinne fallen nur die zwischen zwei oder mehreren Staaten abgeschlossenen Verträge. Die Konkordate bilden vielmehr für sich eine eigene Gruppe öffentlich-rechtlicher Verträge; sie haben ihre Rechtsgrundlage in der zwischen Staat und Kirche bestehenden Koordinationsordnung[40]), die dadurch zugleich gewährleistet und bedingt ist, daß jeder Teil auf seinem ureigenen Gebiet volle Unabhängigkeit besitzt.

Auf Grund des Art. 6 Ziffer 1 RV. steht dem Reich das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung „über die Beziehungen zum Ausland" zu. In Art. 78 Abs. 1 RV. ist dem Reich „die Pflege der

---

[36]) Fischer, a.a.O. S. 1106.

[37]) So: Ebers, Artikel „Konkordate" a.a.O. S. 647; Goldschmidt a.a.O. S. 824; Schwarz a.a.O. S. 345.

[38]) So u. a.: Friedberg, a.a.O. S. 161; Lange-Ronneberg, a.a.O. S. 124; Zschucke, a.a.O. S. 1100.

[39]) So: Protokoll d Hauptausschusses d. pr. Ldtgs., a.a.O. Sp. 2.

[40]) Huber, Verträge S. 77, 83; Sitzungsber. d. Hauptaussch. d. pr. Landt., a.a.O. Sp. 32 (Kultusminister Dr. Becker).

Beziehungen zu den auswärtigen Staaten“ ausschließlich vorbehalten; Abs. 2 legt eine Ausnahme zugunsten der Länder fest: mit Zustimmung des Reichs sind die Länder berechtigt, in den Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen. Da aus den oben dargelegten Gründen in diesen Bestimmungen das Recht, mit dem Heiligen Stuhl Konkordate abzuschließen, nicht einbegriffen sein kann, und da andererseits die Länder insoweit zuständig sind, als die Reichsverfassung nicht etwas anderes ausdrücklich vorschreibt, so stehen denn auch die Staatspraxis und die Wissenschaft überwiegend auf dem Standpunkt, daß die Länder auch heute noch berechtigt sind, ohne Zustimmung des Reichs mit dem Heiligen Stuhl Verträge abzuschließen[41]). — Diejenigen Autoren[42]), welche die Konkordate mit der katholischen Kirche als völkerrechtliche oder quasivölkerrechtliche Verträge ansehen, lassen auf die Landeskonkordate Art. 78 Abs. 2 RV. Anwendung finden. Nach dieser Bestimmung könnten die Länder die Konkordate mit dem Heiligen Stuhl nur mit Zustimmung des Reichs abschließen. Bei der Erteilung dieser Zustimmung würde es sich nicht um einen Akt der völkerrechtlichen Vertretung nach außen, sondern – wie aus dem Wortlaut des Art. 78 Abs. 2 RV. zu entnehmen ist — um eine innerstaatliche Erklärung des Reichs an eines seiner Länder handeln[43]); diese Erklärung würde daher nicht durch den Reichspräsidenten, sondern durch denjenigen Reichsminister zu erfolgen haben, „in dessen Geschäftskreis der Gegenstand des Vertrages gehört“[44]).

Poetzsch-Heffter[44a]) tritt der Ansicht, daß Landeskonkordate ohne Mitwirkung und Zustimmung des Reichs abgeschlossen werden können, unter Berufung auf Artikel 45 Abs. 1 Satz 2 —

---

[41]) Anschütz, Komm. RV. Art. 78 Anm. 7; Bredt, Das pr. Konkordat, a.a.O. S. 144; Fischer, a.a.O. S. 1105; Giese, Komm. RV. Art. 78 Anm 1; Huber, Verträge S. 88; Sten. Ber. d. Reichstags 3. Wahlp. 1924 S. 2375 bis 2376: hier ist ausgeführt, daß die Fassung des Art. 78 Abs. 2 RV. („auswärtige Staaten“) gewählt wurde, um die Kurie nicht mit einzubeziehen.

[42]) Schwarz, Der neue Kirchenstaat, a.a.O. S. 345; Zschucke, a.a.O. S. 1100.

[43]) Anschütz, Komm. RV. Art. 78 Anm. 6; a. M. Zschucke, a.a.O., der den Reichspräsidenten für zuständig erachtet; Giese, Komm. RV. Art. 78 Anm. 4, hält die Reichsregierung für zuständig, da es sich um Verwaltungsverträge handele.

[44]) Anschütz a.a.O.

[44a]) Komm. RV. Art. 45 II 4e.

der Reichspräsident „schließt im Namen des Reichs Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten" — entgegen. Von dieser Bestimmung sei in Art. 78 Abs. 2 RV. nur eine Ausnahme zugunsten der Länder bei gewissen Verträgen „mit auswärtigen Staaten" festgelegt. Bei Verträgen mit dem Heiligen Stuhl finde diese Ausnahmebestimmung keine Anwendung, weil die Kurie bei Konkordatsverhandlungen zwar nicht als „auswärtiger Staat", aber doch als „auswärtige Macht" im Sinne des Art. 45 Abs. 1 RV. anzusehen sei. Ein Land, das seine Beziehungen zur katholischen Kirche vertraglich regeln wolle, müsse daher den Reichspräsidenten um Abschluß eines Konkordates „ersuchen", da ihm allein die Zuständigkeit hierzu beiwohne. Dieser Meinung läßt sich folgendes entgegenhalten: Nach der in der vorliegenden Arbeit vertretenen Ansicht kann ein Konkordat mit der katholischen Kirche nicht als Vertrag mit einer „auswärtigen Macht" bezeichnet werden. Ferner: die Reichsverfassung ist, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, im Ganzen systematisch aufgebaut; so ist in den Artikeln 6 ff. die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung und in den Artikeln 78 ff. die Zuständigkeit der Verwaltung des Reichs geregelt. Wo noch an anderen Stellen Rechte der Reichszuständigkeit niedergelegt sind (z. B. in Art. 165 Abs. 6), ist dies ausdrücklich hervorgehoben. In Art. 45 Abs. 1 RV. sind keine weiteren Rechte für das Reich begründet; hier ist nur geregelt, welchen Anteil der Reichspräsident innerhalb der Zuständigkeit des Reichs an den Reichsgeschäften nimmt. Da sich weder Art. 6 Ziffer 1 RV. noch Art. 78 RV. auf die Konkordate mit dem Heiligen Stuhl beziehen, so kann auch Art. 45 Abs. 1 RV. diese Verträge nicht mitumfassen.

Es kann daher daran festgehalten werden, daß Preußen ohne Zustimmung eines Reichsorgans formell berechtigt war, einen Vertrag mit dem Heiligen Stuhl abzuschließen. Vor Einbringung in den Landtag hat das preußische Staatsministerium den Vertragsentwurf der Reichsregierung vorgelegt; das Reichskabinett „hat Einwendungen nicht erhoben"[45]).

Es ist bereits erwähnt worden, daß der Vertrag in der Anlage zu einem Mantelgesetz als Staatsgesetz verkündet worden ist. Wenn auch nicht alle Bestimmungen dieses Vertrages objektives Recht enthalten, so ist doch damit der Vertrag als Ganzes formelles Gesetz geworden[46]). Preußens Befugnis, mit dem Heiligen

[45]) Drucksachen des preuß. Landtags, 3. Wahlperiode 1. Tagung, 4. Bd. S. 2141.
[46]) Huber, Verträge S. 111.

Stuhl ein Konkordat einzugehen, muß daher ihre Schranke in der Zuständigkeitsgrenze der Landesgesetzgebung haben[47]). Auf staatskirchenrechtlichem Gebiet sind die Länder jedoch nicht unbeschränkt zuständig; denn nach Art. 10 Ziffer 1 RV. kann das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften aufstellen. Damit ist dem Reich z. B. die Möglichkeit gegeben, im Rahmen dieser Bestimmung ein Reichsmantelgesetz für die Landeskonkordate zu erlassen oder ein Reichskonkordat einzugehen. (Bereits in der Reichsverfassung selbst hat das Reich die Zuständigkeit auf staatskirchenrechtlichem Gebiet für sich in Anspruch genommen und in den Artikeln 135 ff. Reichs-Staatskirchenrecht geschaffen.) – Die von dem Reich gemäß Art. 10 Ziffer 1 RV. aufgestellten Grundsätze haben für die Länder bindende Kraft (Art. 13 Abs. 1 RV.); als „Richtlinien"[48]) des Reichs schließen sie nicht nur den künftigen Erlaß solcher Landesgesetze aus, die mit diesen Grundsätzen nicht in Einklang stehen, sondern sie verpflichten auch die Länder, bereits geltende Landesgesetze entgegenstehenden Inhalts außer Kraft zu setzen. Die Landesgesetze haben auf diesem Gebiet nur Geltung unter der „auflösenden Bedingung", daß das Reich keine entgegenstehenden Grundsätze erläßt (Art. 12 RV.). Die Länder müssen ständig damit rechnen, daß das Reich sie durch Aufstellung derartiger Grundsätze zwingt, ihre staatskirchenrechtlichen Gesetze aufzuheben oder abzuändern. Unter diesen Umständen ist es daher nicht unbedenklich, wenn Preußen, ohne sich eine Kündigungsmöglichkeit vorzubehalten, mit dem Heiligen Stuhl übereingekommen ist, „die Rechtslage der katholischen Kirche in Preußen" „in einem förmlichen Vertrag" „dauernd zu ordnen"[49]). Diese Erwägung verdient eine umso stärkere Beachtung, als es sich hier um Bestimmungen handelt, die zugleich Inhalt eines Vertrages und eines Gesetzes sind. Der Berichterstatter im Hauptausschuß des preußischen Landtages hat sich gegenüber den Bedenken, die aus dem Wortlaut „dauernd zu ordnen" hergeleitet werden könnten, dahin geäußert[50]), sobald infolge Eintretens veränderter Verhältnisse der Vertragszweck unerreichbar geworden sei, müsse der Vertrag im Einvernehmen mit dem anderen Teil geändert oder gekündigt werden; zudem sei in diesem Fall auf Grund der clausula rebus sic stantibus die Möglichkeit einer

---

[47]) Rothenbücher, a.a.O. S. 336.
[48]) Anschütz, Komm. RV. Art. 10 Anm. 1.
[49]) Eingangsformel des Vertrages, pr. Gesetzsamml. 1929 S. 152.
[50]) Sitzungsber. d. Hauptausschusses, a.a.O. Sp. 5/6.

Lösung vom Vertrage gegeben. Es ist zweifellos richtig, daß die Bindung an den Vertrag nicht weiter gehen kann als der Vertragszweck selbst[51]). Will man davon ausgehen, daß der Einleitungsformel des Vertrages sachliche Bedeutung zukommt, so ist zunächst die Frage zu untersuchen: muß der Zweck des Vertrages als unerreichbar angesehen werden, wenn das Reich dem Inhalt des Vertrages widersprechende Grundsätze erläßt? Diese Frage ist m. E. zu bejahen. Ein derartiges Reichsgesetz würde zwar den Vertrag als solchen nicht berühren, aber den preußischen Staat verpflichten, die entgegenstehenden Bestimmungen des Vertrags g e s e t z e s außer Kraft zu setzen; die Bindung zwischen den Vertragsteilen würde bestehen bleiben, während die Bindung der Staatsorgane und Staatsbürger an die Vertragsbestimmungen gelöst werden müßte. Es liegt jedoch gerade im Wesen der staatlich-kirchlichen Vereinbarungen, daß jeder Teil den abgeschlossenen Vertrag, der zunächst nur Staat und Kirche verpflichtet, durch Verordnung oder Gesetz in Recht umformt, das für Verbandsorgane und Verbandsangehörige verbindlich ist. Wird diese Befugnis dem einen Teil genommen, dann ist damit der Vertragszweck unerreichbar geworden; keinem der Vertragspartner würde an einem Festhalten an dem Vertrage gelegen sein. Der Erlaß eines derartigen Reichsgesetzes, das letzten Endes zu einer Lösung des Vertrages führen würde, könnte Preußen nicht als Rechtsbruch ausgelegt werden. Dem Vertragsgegner mußte es bekannt sein, daß Preußen als Gliedstaat des Deutschen Reiches auf staatskirchenrechtlichem Gebiet keine unbeschränkte Zuständigkeit besitzt. — Mag auch der Wortlaut der Eingangsformel des Vertrages mit Rücksicht auf Art. 10 Ziffer 1 RV. zu Bedenken Anlaß geben, so ergibt sich doch bei näherer Prüfung, daß er nicht in offenem sachlichen Widerspruch mit der Reichsverfassung steht: ein mit dem Inhalt des Vertrages nicht übereinstimmendes Reichsgesetz würde nicht nur den preußischen Staat verpflichten, die Vertragsbestimmungen in ihrer Eigenschaft als staatliches Recht außer Kraft zu setzen, sondern es würde auch die Möglichkeit zu einer Aufhebung des Vertrages bieten.

In den Angelegenheiten, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht, übt die Reichsregierung die Aufsicht über die Länder aus (Art. 15 Abs. 1 RV.); sie wacht darüber, daß die Länder die Vorschriften der Reichsverfassung beachten und die Grenzen ihrer Zuständigkeit nicht überschreiten. Unter diesem

---

[51]) Sitzungsber. d. Hauptaussch., a.a.O. Sp. 6.

Gesichtspunkt ist der Umstand zu bewerten, daß die Reichsregierung gegen den ihr vorgelegten Vertrag „Einwendungen nicht erhoben" hat. Die Reichsregierung hat dadurch zum Ausdruck gebracht, daß der Vertrag nach ihrer Ansicht mit der Reichsverfassung in Einklang steht, und wohl auch, daß es seitens des Reichs zurzeit nicht beabsichtigt ist, ein dem Vertrag entgegenstehendes Gesetz zu erlassen. Ist auch diese Erklärung der Reichsregierung für das Reich nicht bindend, da sie einer richterlichen Entscheidung nicht vorgreift, so ist sie doch politisch von einer gewissen Tragweite.

Nachdem als Ergebnis dieser Untersuchungen festgestellt werden kann, daß der Vertrag als Ganzes Rechtswirksamkeit besitzt, soll nunmehr die Frage erörtert werden, ob die „politische Klausel" des Vertrages vom Standpunkt der Reichsverfassung aus rechtsgültig ist. — Da unter anderem die Ansicht vertreten wird, Einspruchsrechte schlechthin seien mit der Reichsverfassung vereinbar, soll zunächst untersucht werden, ob diese Auffassung zutreffend ist; denn — wäre dies der Fall — so würde ohne weiteres auch die „politische Klausel" — die ja nur ein begrenztes Einspruchsrecht für den Staat begründet — rechtswirksam sein.

C. Das Recht der Aemterbesetzung im Rahmen des kirchenpolitischen Systems der Reichsverfassung und die allgemeinen staatlichen Einspruchsrechte.

a) Die Bedeutung des Art. 137 Abs. 1 RV. für die Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche und die Auslegung der staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Reichsverfassung.

Nach Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. verleiht jede Religionsgesellschaft „ihre Aemter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde". Da diese Vorschrift einen „Anwendungsfall"[52]) des Art. 137 Abs. 3 Satz 1 RV. darstellt, und es andererseits nicht unbestritten ist, in welchem Umfange das „für alle geltende Gesetz" oder die Eigenschaft der Religionsgesellschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 137 Abs. 5 RV.)

---

[52]) Giese, Komm. RV. Art. 137 Anm. 4.

eine staatliche Einwirkung gestatten, so wird sich nicht im Wege der Auslegung dieser einzelnen Bestimmung ermitteln lassen, ob die Reichsverfassung ein Einspruchsrecht des Staates bei der kirchlichen Aemterbesetzung zuläßt. Es muß daher von einem höheren Gesichtspunkt ausgegangen werden. Die Fragestellung ist weiter zu fassen: welche Gedanken beherrschen das kirchenpolitische System der Reichsverfassung; will die Verfassung die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche wirklich auf das Mindestmaß beschränken oder erhält sie entgegen der Vorschrift des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. Vorbehalte bei der Aemterbesetzung zugunsten des Staates aufrecht? Nur aus dem Geist heraus, der die gesamte kirchenpolitische Ordnung der Reichsverfassung bestimmt, wird die Rechtsgültigkeit eines staatlichen Einspruchsrechts geprüft werden können.

War auch die katholische Kirche in Deutschland bis zur Staatsumwälzung viel freier gestellt als die evangelische Kirche, die infolge des landesherrlichen Summepiskopats — zwar nicht rechtlich, so doch tatsächlich — einem weitgehenden staatlichen Einfluß unterlag, so bestanden doch auch hier verhältnismäßig enge Beziehungen zwischen Staat und Kirche. Diesem Umstande mußte die Weimarer Nationalversammlung — wollte sie nicht mit der geschichtlichen Entwicklung brechen — trotz aller Trennungsbestrebungen bei einer Neuordnung des staatlich-kirchlichen Verhältnisses Rechnung tragen. So bringt die Reichsverfassung kein einheitliches „System" im wissenschaftlichen Sinne, sondern eine Ordnung eigener Art, die einen Uebergang von „Landeskirchentum" zum Freikirchentum darstellt.

Art. 137 Abs. 1 RV.: „Es besteht keine Staatskirche", scheint kraft seiner Stellung am Anfang der kirchenpolitischen Vorschriften der Reichsverfassung die neue Ordnung entscheidend zu bestimmen. Die nicht unbestrittene Bedeutung dieses Satzes — denn „Staatskirche" ist kein für alle Zeiten feststehender Begriff — für das heutige System soll auf Grund seiner Entstehungsgeschichte und auf Grund seines Wortlautes im einzelnen dargelegt werden; insbesondere soll ermittelt werden, inwieweit diese Bestimmung Anhaltspunkte für die Auslegung der übrigen Verfassungsvorschriften gibt. Da Art. 137 Abs. 1 RV. einen Grundsatz darstellt, von dem Ausnahmen bestehen, und der in anderen Verfassungsbestimmungen in gewissem Umfange eine nähere Ausgestaltung erfährt, so läßt seine Untersuchung in besonders klarer Weise erkennen, wie die Reichsverfassung das Verhältnis von Staat und Kirche — im Ganzen wie im einzelnen — gestaltet wissen will,

und ob — von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet — durch die übrigen Bestimmungen ein staatliches Einspruchsrecht bei der kirchlichen Aemterbesetzung ausgeschlossen werden soll.

Erst im Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung wurde auf Antrag der Abgeordneten Katzenstein und Ablaß[53]) der Satz: „Es besteht keine Staatskirche" in den Verfassungsentwurf aufgenommen. Eine Begründung, aus der sich etwas über den Inhalt dieser Bestimmung entnehmen ließe, ist im Verfassungsausschuß nicht erfolgt. Der Abgeordnete Ablaß bemerkte nur, daß dieser Satz aus Zweckmäßigkeitsgründen in die Verfassung aufgenommen werden sollte[54]). Der Abgeordnete Mausbach berichtete in der Vollversammlung über das Ergebnis der Verhandlungen des Verfassungsausschusses und gab bei dieser Gelegenheit zu Art. 134 Abs. 1 des Entwurfes des Verfassungsausschusses (Art. 137 Abs. 1 RV.) folgende Erklärung ab[55]):

> „Es besteht keine Staatskirche" spricht das Trennungsprinzip scharf aus gegenüber einer bestimmten, engen Verbindung zwischen Staat und Kirche, wie sie bei der evangelischen Landeskirche bislang vorhanden war.

Nach dieser Ansicht würde sich der Inhalt des Art. 137 Abs. 1 RV. darin erschöpfen, die Beseitigung des landesherrlichen Kirchenregimentes gesetzlich festzulegen. Das Kirchenregiment der Landesherren hatte bereits mit der Staatsumwälzung sein Ende gefunden. In einzelnen Ländern wurde es noch — unter Verkennung seines geschichtlichen Entstehungsgrundes — von staatlichen Behörden ausgeübt; es sollte jedoch nach den Bestimmungen der Landesgesetze an die evangelischen Kirchen zurückfallen, sobald die kirchlichen Verhältnisse neu geordnet waren. — Diese Auslegung des Abgeordneten Mausbach hat in der Wissenschaft vielfach Zustimmung gefunden[56]). Der Satz: „Es besteht keine Staatskirche" beschränkt sich jedoch nicht darauf, das Ende des landesherrlichen Kirchenregiments zu bestätigen. Art. 137 Abs. 1 RV. bringt nach seiner Entstehungsgeschichte noch etwas anderes

---

[53]) Verhandlungen der verfassunggebenden dt. Nat.-Vers., Bd. 336 S. 205.

[54]) a.a.O. S. 206.

[55]) a.a.O. Bd. 328 S. 1644.

[56]) Anschütz, Komm. RV. Art. 137 Anm. 1; Arndt, a.a.O. Art. 137 Anm. 1; Kahl, Ueber das Verhältnis von Staat und Kirche, a.a.O. S. 373.

zum Ausdruck: in der Ablehnung der „Staatskirche" liegt der Hinweis auf die Ordnung der Trennung von Staat und Kirche. — Diese Behauptung bedarf einer näheren Begründung:

Die Verhandlungsberichte des Verfassungsausschusses und der Vollversammlung geben im übrigen keinen Aufschluß darüber, welcher Inhalt in Art. 137 Abs. 1 RV. seine Verkörperung gefunden hat. Berücksichtigt man jedoch die Zusammensetzung der Weimarer Nationalversammlung, so wird man eine Antwort auf diese Frage finden können. Von der sozialdemokratischen Partei wurde der Standpunkt der Trennung von Staat und Kirche vertreten[57]). Sie wurde in der Trennungsfrage in vielen Punkten von der demokratischen Partei unterstützt. Zum Beweis hierfür seien verschiedene Aeußerungen von Abgeordneten der demokratischen Partei angeführt: So sprach der Abgeordnete Ablaß[58]) im Verfassungsausschuß von der „Kirche, die bisher die Landeskirche war und jetzt Privatkirche wird"; als das Ergebnis der Verhandlungen bereits feststand, erklärte der Abgeordnete Ende[59]) in der Vollversammlung gegen Schluß der Aussprache zu Art. 134 (Art. 137 RV.), daß er ebenso wie die sozialdemokratische Partei für eine „„reinliche Entstaatlichung der Kirche" eingetreten sei. Die sozialdemokratische Partei, die demokratische Partei und das Zentrum stellten zusammen die Mehrheit der Nationalversammlung dar. Gegenüber den Forderungen der sozialdemokratischen Partei gingen die Bestrebungen des Zentrums und der Rechtsparteien dahin, die geschichtlich begründeten Vorrechte der christlichen Kirchen nach Möglichkeit für die Zukunft zu erhalten[60]). Wohl waren die sozialdemokratische und die demokratische Partei in einzelnen Fragen zum Ausgleich bereit, aber von der Trennung als grundsätzlicher künftiger Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche wollten sie nicht abgehen. Aus diesem Grunde mußte sich die Tätigkeit der übrigen Parteien darauf beschränken, die Rechtstellung der Religionsgesellschaften in ihren Einzelheiten möglichst günstig zu gestalten. So wurden einzelne Verbindungen zwischen Staat und Kirche aufrecht erhalten, die — wie weiter unten darzulegen ist — den Uebergang zum Freikirchentum tatsächlich verhindert haben. Der Satz: „Es besteht keine Staats-

[57]) Vgl. Verhandlungen d. verfassungg. dt. Nat.-Vers., Bd. 328, S. 1650/51 (Abg. Quarck).

[58]) a.a.O. Bd. 336 S. 200.

[59]) a.a.O. Bd. 328 S. 1661.

[60]) Bredt, Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 48, 49, 75, 76, 279, 280.

kirche“ ist nicht im Wege des Ausgleichs zustande gekommen, sondern er wurde in die Verfassung aufgenommen auf Antrag eines Abgeordneten (Katzenstein) der sozialdemokratischen und eines Abgeordneten (Ablaß) der demokratischen Partei[61]). Da über den Inhalt und die Bedeutung dieses Satzes keine Aussprache stattgefunden hat, auch sein Wortlaut unverändert geblieben ist, so hat in ihm der sozialdemokratisch-demokratische Standpunkt in der Frage des Verhältnisses von Staat und Kirche Ausdruck gefunden. — Unterzieht man den Wortlaut des Art. 137 Abs. 1 RV. einer näheren Untersuchung, so wird man jetzt zu dem Ergebnis kommen, daß in der Ablehnung der „Staatskirche“ ein Hinweis auf das Freikirchentum liegt. Das „Staatskirchentum“ — die Einheit von Staat und Kirche — war bereits in der Aufklärungszeit zum größten Teil beseitigt. Seine Wiedereinführung wurde 1918 und 1919 von keiner Seite angestrebt. Eine Verfassungsbestimmung, die diese Ordnung aufheben wollte, wäre ohne Bedeutung gewesen. Der Ausdruck „Staatskirche“ ist in Art. 137 Abs. 1 RV. nicht in diesem wissenschaftlichen Sinne gebraucht. In einem weiteren Sinne wird als „Staatskirche“ auch die „Landeskirche“ bezeichnet[62]). Nach dieser Auslegung ist als „Staatskirche“ nicht nur die dem Staate eingegliederte, sondern auch die mit ihm (durch Vorrechte und besondere Aufsicht) verbundene Kirche anzusehen. Dieser Begriff der „Staatskirche“ findet sich auch in den Verhandlungsberichten der Weimarer Nationalversammlung. Der Abgeordnete Naumann[63]) legte die Bedeutung der „Beseitigung des Staatskirchentums“ im einzelnen dar; der Abgeordnete Veidt[64]) sprach von dem „staatskirchlichen Charakter der Kirchen“. Legt man diese Auslegung zu Grunde, so richtet sich der Satz: „Es besteht keine Staatskirche“ gegen die Verbindung von Staat und Kirche in der Form des „Landeskirchentums“ und bringt dadurch das Freikirchentum, das die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränken will, zum Ausdruck[65]). — Art. 137 Abs. 1 RV. ist keine aktuelle Rechtsnorm. Die knappe

---

[61]) Verhandlungen der verfassunggeb. dt. Nat.-Vers. Bd. 336 S. 206.

[62]) Schoen, Der Staat und die Religionsgesellschaften, a.a.O. S. 3.

[63]) Verhandlungen der verfassunggebenden dt. Nat.-Vers. Bd. 328 S. 1651.

[64]) a.a.O. S. 1657.

[65]) So u. a.: Giese, Staat und Kirche i. neuen Deutschland, a.a.O. S. 256; Rieder, a.a.O. S. 20; Schoen, Der Staat und die Religionsgesellschaften, a.a.O. S. 3.

Ausdrucksweise dieser Bestimmung bietet keine Handhabe dafür, wie die Ueberführung in den neuen Rechtszustand erfolgen soll. Diese Vorschrift stellt daher einen Grundsatz dar, an den nur der Gesetzgeber gebunden ist[66]). — Noch einzelne andere Verfassungsvorschriften (so Art. 137 Abs. 2, 4 und 7, Art. 141) stimmen mit dem Grundsatz des Art. 137 Abs. 1 RV. gedanklich überein.

Demgegenüber werden in anderen Bestimmungen der Reichsverfassung wichtige Verbindungen zwischen Staat und Kirche aufrecht erhalten, sodaß tatsächlich — wenn auch nicht in dem gleichen Umfange wie bisher — materiell das „Landeskirchentum" noch fortbesteht. — Die weitaus bedeutsamste Verbindung, die für das „Landeskirchentum" charakteristisch ist, enthält Art. 137 Abs. 5 RV.: „Die Religionsgesellschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie solche bisher waren." Die evangelische und die katholische Kirche besaßen in Preußen früher diese Rechtsform; sie bleibt ihnen verfassungsgesetzlich gesichert. Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht im einzelnen erörtert werden, wie dieser umstrittene Begriff aufzufassen ist, zumal die nähere Regelung der Landesgesetzgebung obliegt (Art. 137 Abs. 8 RV.). Die Religionsgesellschaften, die öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, nehmen eine bevorzugte öffentlich-rechtliche Stellung innerhalb der staatlichen Rechtsordnung ein. Bredt[67]) faßt die Merkmale, die diese Religionsgesellschaften über die rechtsfähigen Vereine erheben, unter vier Gesichtspunkte zusammen: Der einzelne wird nicht Mitglied auf Grund einer Beitrittserklärung, sondern er wird in die Religionsgesellschaft „hinein-geboren"; die Mitglieder entrichten keine Vereinsbeiträge, sondern Steuern, die im staatlichen Verwaltungszwangsverfahren beigetrieben werden (Art. 137 Abs. 6 RV.); die „Beamten" stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis; die Verwaltungsgeschäfte liegen in der Hand „öffentlicher Behörden". Mit dieser bevorzugten Stellung ist untrennbar ein stärkeres Aufsichtsrecht des Staates verbunden; denn je mehr Vorrechte der Staat einem innerhalb seines Gebietes bestehenden Verband einräumt, umso wirksamer gestaltet sich seine Aufsicht[68]). Mit der Verleihung der Rechtsform einer öffentlich-

[66]) Anschütz, Komm. RV. Art. 137 Anm. 1; Giese, Komm. RV. Art. 137 Anm. 1; Ruck, a.a.O. S. 16; a. M. Schmitt, Die Selbstverwaltung der Religionsgesellschaften S. 9 und 23.

[67]) Bredt, Neues evangelisches Kirchenrecht, Bd. 2 S. 185 ff., S. 233 ff.

[68]) Bredt, Neues evangelisches Kirchenrecht, Bd. 2 S. 226, 227.

rechtlichen Körperschaft überträgt der Staat einen Teil seiner Herrschaftsgewalt und muß sich aus diesem Grunde ein weitgehendes Ueberwachungsrecht vorbehalten. Hierdurch werden die Religionsgesellschaften jedoch nur betroffen in ihrer Eigenschaft als innerhalb des Staatsgebietes bestehende Organisationen; ihre Selbständigkeit in ihrer eigenen Rechtssphäre wird hierdurch nicht berührt. Neben dieser, auch für die heutige Ordnung wesensbestimmenden Vorschrift kommt den übrigen Bestimmungen der Reichsverfassung, die staatlich-kirchliche Rechtsbeziehungen aufrechterhalten (z. B. Art. 139, Art. 149 Abs. 1 und 3), nur eine untergeordnete Bedeutung zu.

Obwohl also Art. 137 Abs. 1 RV. durch die namhafte Ausnahme des Art. 137 Abs. 5 RV. durchbrochen ist, so übt er dennoch auch auf die Stellung der katholischen Kirche in den deutschen Ländern gewisse Rechtswirkungen aus. Er verpflichtet die Länder, die Vorzugsstellung der christlichen Kirchen zu beseitigen[69]), und legt die gleichmäßige Behandlung aller Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften (Art. 137 Abs. 7 RV.) seitens des Staates verfassungsmäßig fest. Der heutige Staat ist nicht mehr christlich eingestellt; Art. 137 Abs. 1 RV. bringt „die Neutralitätserklärung des Reichs gegenüber den Religionen und Weltanschauungen“[70]). Die besonders geartete Staatsaufsicht ist nach der Reichsverfassung nicht fortgefallen, aber sie ist entsprechend diesem Grundsatz auf das notwendige Maß beschränkt. Verbindungen zwischen Staat und Kirche bestehen nur insoweit fort, als sie ausdrücklich gesetzlich aufrechterhalten werden. Soweit gesetzliche Bestimmungen nicht erlassen sind, gilt die Vermutung, daß Staat und Kirche voneinander getrennt sind[71]). Geben kirchenpolitische Vorschriften zu Zweifeln Anlaß, und sind sie einer verschiedenen Auslegung fähig, so verdient die Ansicht den Vorzug, nach der der Kirche eine ungebundenere Stellung zukommt. — In diesem Sinne hat sich auf Grund des Art. 137 Abs. 1 RV. das Verhältnis von Staat und Kirche gegenüber dem früheren Rechtszustand verschoben, und insoweit erweisen sich jetzt andere Gedanken als maßgebend für die Auslegung des Art. 137 Abs. 3 Satz 1 und 2 RV.

---

[69]) Koeniger-Giese, a.a.O. S. 205.

[70]) Bredt, Neues evangelisches Kirchenrecht, Bd. 2 S. 140.

[71]) Giese, Das kirchenpolitische System, a.a.O. S. 32.

b) Art. 137 Abs. 3 Satz 1 u. 2 RV. Satz 2 schließt bei der kirchlichen Aemterbesetzung nicht nur die staatlichen Mitwirkungsrechte im engeren Sinne, sondern auch die allgemeinen Einspruchsrechte aus. Die Auffassung von Anschütz.

Art. 137 Abs. 3 Satz 1 RV. gewährleistet den Religionsgesellschaften das Selbstverwaltungsrecht für „ihre Angelegenheiten". — Dem geltenden Recht ist der Unterschied zwischen sacra interna und sacra externa fremd; die Reichsverfassung scheidet zwischen Angelegenheiten der Religionsgesellschaften und Angelegenheiten des Staates. Da das Gesetz keine Bestimmungen darüber enthält, was unter diese Begriffe fällt, so muß diese Frage aus dem Wesen von Staat und Kirche ihre Beantwortung finden. Nicht vom einseitigen Standpunkt des Staates oder der Religionsgesellschaften läßt sich diese Begriffsbestimmung treffen. Nach Schmitt[72]) entscheidet „das Wesen der Rechtsbeziehung", was zu den Angelegenheiten der Religionsgesellschaften und was zu den staatlichen Angelegenheiten gehört. Insoweit ist dieser Ansicht zuzustimmen. Schmitt steht jedoch auf einseitig kirchlichem Standpunkt und berücksichtigt die Rechtsbeziehungen des Staates nicht genügend. So zieht er den Kreis der Angelegenheiten der Religionsgesellschaften sehr groß; auch soweit sie Ausstrahlungen in das Rechtsgebiet des Staates enthalten, sind sie nach seiner Ansicht der Regelung und Einwirkung des Staates entzogen. Wollte man andererseits von einseitig staatlichem Standpunkt aus den Begriff der staatlichen Angelegenheiten festlegen, so würden auf dem Grenzgebiet zwischen dem Rechtskreis des Staates und dem Rechtskreis der Religionsgesellschaften Gegensätze unvermeidlich sein. Nur wenn man die Verschiedenheit des Wesens und der Zweckbestimmung von Staat und Kirche in gleicher Weise berücksichtigt, wenn man die Gesetze beachtet, die die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche bestimmen, wird man die staatlichen Angelegenheiten von den Angelegenheiten der Religionsgesellschaften in einer für beide Teile befriedigenden Weise abgrenzen können.

Die Angelegenheiten der Religionsgesellschaften lassen sich wiederum einteilen in die Angelegenheiten, die sich aus ihrer Eigenschaft als innerhalb des Staates bestehende Verbände er-

---

[72]) Kirchliche Selbstverwaltung, S. 78.

geben, und in die rein geistlichen Zwecken dienenden Angelegenheiten. Das geistliche Gebiet ist infolge seiner überirdischen Natur dem staatlichen Einfluß vollkommen entzogen. In ihrer übrigen Tätigkeit sind die Religionsgesellschaften nur selbständig „innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes". Dieser Zusatz weist darauf hin, daß die Religionsgesellschaften ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform einer besonderen staatlichen Aufsicht unterliegen. Dieses Ueberwachungsrecht ist verschieden von der allgemeinen Vereinsaufsicht, die der Staat gegenüber den Vereinen des bürgerlichen Rechts ausübt; denn „das für alle geltende Gesetz" ist nicht das allgemeine Vereinsrecht, sondern das Sonderrecht für Religionsgesellschaften[73]). Dieses wird von der Reichsverfassung nicht beseitigt. Nach Art. 7 Ziffer 6 RV. steht dem Reich das Recht der Gesetzgebung über das Vereinswesen zu, und auf Grund des Art. 10 Ziffer 1 RV. ist das Reich berechtigt, Grundsätze aufzustellen „für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften". Aus diesen beiden Bestimmungen ergibt sich, daß für die Verhältnisse der Religionsgesellschaften nicht das allgemeine Vereinsrecht maßgebend ist, sondern daß die Reichsverfassung eine staatliche Sondergesetzgebung auf diesem Gebiet aufrechterhalten will. Dieser Zusatz gibt jedoch bestimmte Richtlinien, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgesellschaften kann durch „Gesetze" nur „beschränkt" werden; eine Aufhebung wäre in jedem Fall verfassungswidrig[74]). Unzulässig sind solche Sondergesetze, welche die Religionsgesellschaften um ihrer geistlichen Zwecke willen in besonderem Maße bevorzugen oder beeinträchtigen. Das „für alle geltende Gesetz" will „Jedem das Seine", nicht „Jedem das Gleiche" gewähren.

Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV.: Jede Religionsgesellschaft „verleiht ihre Aemter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde". Mit Recht betrachtet die Reichsverfassung die Befugnis der Aemterbesetzung als eine Angelegenheit der Religionsgesellschaften; dies läßt die Entstehungsgeschichte und die Stellung dieser Bestimmung als Nachsatz zu Satz 1 erkennen. Danach würde der Zusatz „innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes" auch hier Anwendung finden; ihm kann jedoch mit Rücksicht auf die Worte „ohne Mitwirkung des Staates

[73]) A. M.: Löhr, a.a.O. S. 4; Rieder, a.a.O. S. 49; Schmitt, Die Selbstverwaltung der Religionsgesellschaften, S. 5.

[74]) Huber, Verträge S. 37.

oder der bürgerlichen Gemeinde" nicht die gleiche Bedeutung zukommen, die er für den ersten Satz hat.

Bei allen Angelegenheiten der Religionsgesellschaften schlechthin ist eine Mitwirkung des Staates ausgeschlossen und nur ein staatliches Aufsichtsrecht zulässig. Wenn Satz 2 nur die Bedeutung hätte, die „Mitwirkung" des Staates im engeren Sinne bei der Verleihung der Kirchenämter zu verbieten, dann würde er gegenüber dem ersten Satz nichts Neues bringen; denn dieses Verbot ist bereits in Satz 1 ausgesprochen. Der Verfassungsgesetzgeber hat jedoch auch mit dieser Vorschrift einen bestimmten Zweck verfolgen wollen. Er wollte hierin zum Ausdruck bringen, daß die Aemterbesetzung ausschließlich Sache der Religionsgesellschaften sein sollte, und daß auf diesem Gebiet nicht nur alle positiven Mitwirkungsrechte des Staates, sondern überhaupt jeder staatliche Einfluß — in welcher Form er auch bestehen möge — ausgeschaltet werden sollte. Die Religionsgesellschaften sollten auf diesem Gebiet an die „Schranken des für alle geltenden Gesetzes" insoweit nicht gebunden sein, als diese Gesetze eine Einwirkung des Staates auf die Aemterbesetzung zulassen. Im Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung hat der Abgeordnete Naumann[75]) erklärt: in dieser Verfassungsbestimmung komme zum Ausdruck, daß die Kirchen in Zukunft „ihre Oberen nicht mehr vom Staat eingesetzt oder zugebilligt erhalten" sollten. Mausbach, der an dem Zustandekommen der kirchenpolitischen Vorschriften der Reichsverfassung maßgeblich beteiligt war (er war für dieses Gebiet Berichterstatter des Verfassungsausschusses), hat in einem späteren Werk zu Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. ausgeführt[76]:) „daß unter „Mitwirkung" hier alle jene Rechte der Ernennung, der Wahl, des Vorschlages, des Einspruchs und der Bestätigung einbegriffen sind, die dem Staat oder den Landesherren zustehen"; dies sei die einstimmige Ansicht des Verfassungsausschusses gewesen. Es würde dem Sinne dieser Vorschrift auch zuwiderlaufen, wollte man annehmen, daß von ihr nur die positiven Mitwirkungsrechte des Staates bei der Verleihung der Kirchenämter betroffen werden sollten, während die negativen Einflußrechte des Staates die unter Umständen von viel weittragender Bedeutung sind, da die Kirche, wie z. B. beim Einspruch, an die Entscheidung des Staates gebunden ist bestehen bleiben könnten. Der Ausdruck „ohne

[75]) Verhandlungen der verfassunggebenden dt. Nat.-Vers., Bd. 336 S. 191.

[76]) Kulturfragen in der dt. Verfassung, S. 66.

Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde" ist daher sowohl mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte und den Sinn dieser Vorschrift als Nachsatz zu Satz 1 als auch mit Rücksicht auf den Grundsatz des Art. 137 Abs. 1 RV. in weitestem Sinne auszulegen und darf nicht nur auf die Rechte beschränkt werden, die dem Staat eine positive Tätigkeit bei der Besetzung der Kirchenämter ermöglichen[77]).

In einer Entscheidung vom 9. September 1924 befaßt sich das Reichsschiedsgericht mit Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV.[78]). Die Gründe, auf die diese Entscheidung gestützt wird, lassen den Zweck und die Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung in besonders klarer Weise erkennen: Der Reichsfinanzminister hatte auf Grund des Besoldungssperrgesetzes gegen die Besoldungsordnung der evangelisch-lutherischen Kirche von Mecklenburg-Schwerin Einspruch erhoben; er wurde hierbei von der Annahme geleitet, daß auch noch nach den Bestimmungen der Reichsverfassung eine staatliche Einwirkung auf die Regelung der Besoldungsverhältnisse der Kirchenbeamten zulässig sei, und daß Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. dem nicht entgegenstehe. Das Reichsschiedsgericht hat die Auffassung des Reichsfinanzministers nicht gebilligt und seinen Einspruch aus folgendem Grunde für unzulässig erklärt[79]): Unter den Begriff der Mitwirkung des Staates im Sinne des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. fallen nicht nur solche Handlungen des Staates, „welche mit der Aemterbesetzung in unmittelbarem Zusammenhang stehen", sondern vielmehr alle Handlungen, die auch nur mittelbar das ausschließliche Recht der Religionsgesellschaften auf Verleihung ihrer Aemter beeinflussen können. Aus diesem Grunde darf der Staat auch nicht auf die Festsetzung des Diensteinkommens der Kirchenbeamten einwirken. Gegenüber den Religionsgesellschaften erweisen sich alle Maßnahmen des Staates als unzulässig, durch die der Kreis ihrer Amtsbewerber enger gezogen wird. — Nach dieser Ansicht, der nach den obigen Ausführungen in vollem Umfange beigetreten werden kann, muß bei der Prüfung der Rechtsgültigkeit eines staatlichen Einflußrechtes die Frage gestellt werden: Beschränkt dieses Recht die Zahl der Bewerber für ein Kirchenamt, oder läßt es die Willensfreiheit der Kirche bei Verleihung ihrer Aemter

---

[77]) Bredt, Der Geist der dt. Reichsverfassung S. 294; Ebers, Staat und Kirche, S. 265; Herrmann, a.a.O. S. 33, 34; Rieder, a.a.O. S. 103, 104; Schott, a.a.O. S. 80.

[78]) Reichsbesoldungsblatt 1924 S. 327 f.

[79]) Reichsbesoldungsblatt 1924, S. 328.

rechtlich unangetastet? Auch nach dieser Formulierung würde ein Einspruchsrecht des Staates mit der Reichsverfassung in Widerspruch stehen, da es dem Staat die Befugnis gewährt, unliebsame Personen von der Erlangung kirchlicher Aemter auszuschließen.

Diese Ansicht ist jedoch nicht unbestritten. Einen entgegengesetzten Standpunkt nimmt vor allem Anschütz[80]) ein. Nach dieser Auffassung sind die Worte „ohne Mitwirkung des Staates . . . ." nur einer engbegrenzten Auslegung fähig. Unter „Mitwirkung" seien hier nur die positiven Mitwirkungsrechte wie Vorschlags-, Zustimmungs- und Bestätigungsrechte zu verstehen; denn nur dann könne man von einer „Mitwirkung" des Staates sprechen, wenn er wirklichen positiven Anteil an der Besetzung der Kirchenämter nehme. Ein negatives Einflußrecht gebe dem Staat nur die Befugnis, gewisse Personen von der Erlangung eines Kirchenamtes auszuschließen, oder die Kirche zu veranlassen, von diesen Personen Abstand nehmen zu wollen; der Staat sei jedoch in diesen Fällen nicht in der Lage, dazu beizutragen, daß eine Person ein Kirchenamt erhalte. — Aus den gleichen Gründen ist im Reichstag im Rahmen einer Interpellation betreffend Schutz der Reichsverfassung gegen Verletzungen durch das bayerische Konkordat[81]) die Rechtsgültigkeit eines staatlichen Einspruchsrechtes bejaht worden[82]). — Selbst dann, wenn man sich der Ansicht anschließt, daß Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. nur die positiven Mitwirkungsrechte umfaßt, würde noch die Frage offen zu lassen sein, ob nicht die Nichtausübung eines bestehenden Einspruchsrechtes als stillschweigende Zustimmungs- oder Billigungserklärung zu werten ist. — Aus den bereits dargelegten Gründen kann jedoch der obigen Ansicht nicht beigetreten werden, da sie den Sinn des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. verkennt.

Es ist auch nicht möglich, aus der Eigenschaft der größeren Religionsgesellschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechtes (Art. 137 Abs. 5 RV.) entgegen der Vorschrift des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. die Rechtsgültigkeit staatlicher Einspruchsrechte bei der Aemterbesetzung d i e s e r Religionsgesellschaften herzuleiten. Wie bereits erwähnt[83]), vermag der Staat über die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften als Korrelat zu ihrer gehobenen

---

[80]) Komm. RV. Art. 137 Anm. 4; ferner: Finger, a.a.O. Sp. 3354.
[81]) Verhandlungen d. Reichstages, 3. Wahlp. 1924 Bd. 386 S. 2367 ff.
[82]) a.a.O. S. 2376.
[83]) Oben S. 32, 33.

Rechtsstellung eine stärkere Aufsicht auszuüben als über die übrigen Religionsgesellschaften. Dieses Ueberwachungsrecht des Staates gestaltet sich hinsichtlich der Angelegenheiten wirksamer, die sich aus der besonderen öffentlich-rechtlichen Natur dieser Religionsgesellschaften ergeben. In der Selbständigkeit der Religionsgesellschaften bei der Verwaltung ihrer Angelegenheiten im allgemeinen und der Besetzung ihrer Aemter im besonderen muß jedoch auch hier die staatliche Einwirkung ihre Grenze finden. Auf Grund des Art. 137 Abs. 3 RV. nehmen die Religionsgesellschaften unter den Körperschaften des öffentlichen Rechts eine Sonderstellung eigener Art ein; dieser Bestimmung kommt als Sonderrecht der Vorrang gegenüber den Vorschriften zu, welche die Rechtsverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Körperschaften regeln. Obwohl die Geistlichen und die in der kirchlichen Verwaltung beschäftigten Personen als Beamte im Sinne des öffentlichen Rechtes anzusehen sind — denn ihnen ist innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft „ein durch das öffentliche Recht begrenzter Kreis von Geschäften übertragen“[84]) — so können doch nicht die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften in ihrer Gesamtheit auf sie Anwendung finden[85]). Sie unterstehen in erster Linie dem Sonderrecht, das sich aus ihrer Eigenschaft als Kirchenbeamte ergibt. So schließt Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. als lex specialis die ihm entgegenstehenden Bestimmungen mit derogierender Wirkung aus[86]). Es kann nicht der Sinn der kirchenpolitischen Vorschriften der Reichsverfassung sein und widerspricht zudem dem Grundsatz des Art. 137 Abs. 1 RV., daß die Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, bei der Aemterbesetzung ungünstiger gestellt sein sollten als die übrigen Religionsgesellschaften. Wenn Art. 137 RV. das Verhältnis von Staat und Kirche regelt, so handelt es sich hier vor allem um die Rechtsbeziehungen des Staates zu den großen christlichen Kirchen; denn neben ihnen kommt den übrigen Religionsgesellschaften nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Die kleinen Religionsgesellschaften, die nicht mit der Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes ausgestattet sind, stellen keine Machtfaktoren innerhalb des Staates dar, mit denen sich der Staat auseinanderzusetzen haben würde. So erfaßt auch Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. vor allem die großen christlichen Kirchen; denn die Verleihung ihrer Aemter, die bisher unter staatlichem

[84]) Reichsbesoldungsbl. 1924 S. 327.
[85]) Armbruster, a.a.O. S. 97 ff.; Rieder, a.a.O. S. 114.
[86]) R.G.Z. 114 S. 224.

Einfluß stand, sollte in Zukunft hiervon befreit sein; dies wollte die Nationalversammlung in dieser Bestimmung zum Ausdruck bringen.

Nach der heute vorherrschenden Ansicht[87]) bildet Art. 137 Abs. 3 Satz 1 RV. nicht bloß eine Richtlinie für die künftige Gesetzgebung, sondern sie enthält bereits unmittelbar anwendbares Recht; denn diese Vorschrift gibt aus sich heraus eine verständliche Ordnung der neuen Rechtslage; ihre Durchführung bedarf keiner weiteren staatsgesetzlichen Regelung (Art. 137 Abs. 8 RV.)[88]). Demgegenüber ist die Rechtsnatur des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. bestritten. Anschütz[89]) und Giese[90]) halten diese Bestimmung für einen Grundsatz, der einer weiteren gesetzlichen Ausführung bedarf, während Ebers[91]) sie als aktuelle Rechsnorm wertet. Der Ansicht von Ebers wird beizupflichten sein. Was für Art. 137 Abs. 3 Satz 1 RV. gilt, muß für Satz 2 in besonderem Maße gelten. Der Gesetzgeber hat aus dem Kreis der Angelegenheiten der Religionsgesellschaften das Gebiet der Aemterbesetzung herausgenommen und die Religionsgesellschaften in dieser Hinsicht günstiger gestellt als in den übrigen Zweigen ihrer Verwaltungstätigkeit. Diese Absicht würde nicht erreicht sein, wenn man annehmen wollte, Satz 1 enthielte aktuelles Recht, während Satz 2 nur einen Grundsatz darstellen sollte; denn es war bei Inkrafttreten der Reichsverfassung nicht abzusehen, wann die Länder ihrer Verpflichtung nachkommen und ihre Gesetze mit Satz 2 in Einklang bringen würden. Zudem „erfordert" diese Bestimmung eine weitere Regelung im Sinne des Absatz 8 nicht; denn sie tritt gerade jeder Art staatlicher Tätigkeit auf dem Gebiete der Aemterbesetzung entgegen. Für eine Neuordnung des Verfahrens bei der Aemterverleihung sind ausschließlich die Religionsgesellschaften selbst zuständig. — Der preußische Staat hat dem Umstand, daß Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. als aktuelle Rechtsnorm die entgegenstehenden Bestimmungen der Landesgesetze aufgehoben hat, in gewisser Beziehung Rechnung getragen. So hat der preußische Kultusminister in einem Erlaß vom 5. November 1919[92]) verfügt, daß die Oberpräsidenten in

---

[87]) RGZ. 103, S. 94; Giese, Komm. RV. Art. 137 Anm. 4; Schmitt, Selbstverwaltung S. 6.
[88]) RGZ. 103, S. 94.
[89]) Komm. RV. Art. 137 Anm. 6.
[90]) Komm. RV. Art. 137 Anm. 4.
[91]) Staat und Kirche im neuen Deutschland, S. 271.
[92]) Vgl. Rieder, a.a.O. S. 103.

Zukunft das bei der dauernden Anstellung eines Geistlichen bestehende Einspruchsrecht der §§ 1 und 15 ff. des Gesetzes „über die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen" vom 11. Mai 1873 in Verbindung mit den Gesetzen „betr. die Abänderungen der kirchenpolitischen Gesetze" vom 21. Mai 1886 und 29. April 1887 nicht mehr in Anwendung bringen sollen.

Als Ergebnis dieser Betrachtungen kann nunmehr festgestellt werden:

Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. schließt alle Mitwirkungsrechte des Staates bei der kirchlichen Aemterbesetzung im weitesten Sinne und somit auch die allgemeinen Einspruchrechte des Staates mit unmittelbarer Wirkung aus.

Die Reichsverfassung hat sich in dieser Bestimmung zu Ungunsten der Länder eines Rechtes entäußert, dessen Bedeutung für den Staat nicht unterschätzt werden darf.

In Widerspruch mit dieser Rechtslage hat Preußen auf das Einspruchsrecht, das früher von dem König bei der Besetzung eines erzbischöflichen oder bischöflichen Stuhles gegen „minder genehme" Personen ausgeübt werden konnte, nicht verzichtet. Wohl hat der Staat in einzelnen Fällen davon abgesehen, sich zwecks Geltendmachung seines Einspruchs die Kandidatenlisten von den Domkapiteln vorlegen zu lassen[93]); es herrschte jedoch Uebereinstimmung darüber, daß dieses Recht tatsächlich noch in Geltung war[94]). Der neue Vertrag begründet wieder — wenn auch in beschränkterem Umfange — ein derartiges Recht für den Staat. Für die Rechtsgültigkeit der „politischen Klausel" und des auf den staatlich-kirchlichen Vereinbarungen von 1821 bis 1827 beruhenden Einspruchsrechts läßt sich noch folgender Gesichtspunkt anführen: Diese Rechte sind nicht in Gesetzen des Staates begründet, sondern sie haben ihre Rechtsgrundlage in den Verträgen, die der Staat mit dem Heiligen Stuhl abgeschlossen hat; die katholische Kirche hat also zu diesen Rechten des Staates ihre Zustimmung gegeben. So wird denn auch in der Literatur[95]) die Ansicht vertreten, die Reichsverfassung beseitige nur die auf einseitigen Gesetzen des Staates beruhenden Einspruchsrechte, vertraglich

---

[93]) Herrmann, a.a.O. S. 51, 52.

[94]) Verhandlungen des Hauptausschusses des preuß. Landtages, a.a.O. Sp. 58; Sitzungsberichte d. preuß. Landtages, a.a.O. Sp. 7688.

[95]) Ebers, Staat und Kirche im neuen Deutschland, S. 268; Rieder, a.a.O. S. 104 bis 106.

eingeräumte Einspruchsrechte würden dagegen in gewissem Umfange mit der Bestimmung des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. nicht in Widerspruch stehen. Zugunsten der Rechtswirksamkeit der „politischen Klausel" fällt hier noch weiter ins Gewicht, daß sie kein allgemeines Einspruchsrecht darstellt, sondern daß sie inhaltlich begrenzt ist und nur bei „Bedenken politischer Art" geltend gemacht werden kann.

D. Die „politische Klausel" — ein Einspruchsrecht besonderer Art — konnte im Wege des Vertrages für den preußischen Staat begründet werden.

„Volenti non fit iniuria". — Unter Berufung auf diesen Satz hält unter anderen Ebers[96]) gewisse vertraglich zugesicherte staatliche Einspruchsrechte bei der kirchlichen Aemterbesetzung und unter ihnen auch die „politische Klausel" des zwischen Preußen und dem Heiligen Stuhl abgeschlossenen Vertrages als mit den Bestimmungen der Reichsverfassung vereinbar.

Es ist richtig, daß die Vorschrift des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. in erster Linie im Interesse und zum Schutz der Religionsgesellschaften getroffen ist. Indem die Reichsverfassung die Religionsgesellschaften begünstigt, gewährt sie den deutschen Staatsbürgern — denn diese sind allein die Angehörigen der innerhalb des Staatsgebietes bestehenden Religionsgesellschaften — ein größeres Maß von Freiheit. Die Religionsgesellschaften werden es selbstverständlich begrüßen, wenn sie auf diesem wichtigen Gebiet ihrer Verwaltungstätigkeit von staatlichem Einfluß befreit sind; so hat insbesondere die katholische Kirche eine Mitwirkung des Staates bei der Besetzung ihrer Aemter stets als notwendiges Uebel empfunden; sie hat dem Staat Rechte dieser Art nur eingeräumt, weil sie von ihm dafür in anderer Beziehung Zugeständnisse erwartete.

Demgegenüber darf jedoch bei der Würdigung dieser Bestimmung nicht außer acht gelassen werden, daß es sich hier um die Vorschrift eines Staatsgrundgesetzes handelt. Für den Verfassungsgesetzgeber ist bei der Neuordnung des kirchenpolitischen Systems noch ein anderer Gesichtspunkt maßgebend gewesen; die Erfahrungen des Kulturkampfes und die Trennungsbestrebungen, die in der Zeit nach der Staatsumwälzung auf-

[96]) a.a.O. S. 268.

kamen, mögen zu der Auffassung beigetragen haben, daß es auch zugleich im Staatsinteresse selbst liegt, wenn sich der Staat der Einmischung in die ihm wesensfremden Angelegenheiten der Religionsgesellschaften enthält. Der Staat, der auf seinen inneren Frieden bedacht ist, wird von vornherein die Möglichkeiten aus dem Wege räumen, an denen sich Gegensätze innerpolitischer Art entzünden können; je enger er die Grenzen seiner Einwirkung auf die Tätigkeit der Religionsgesellschaften zieht, umso weniger Reibungspunkte werden sich auf diesem Gebiete im politischen Leben ergeben. Freilich ist auch dieses Vorgehen des Staates an gewisse Schranken gebunden, die nicht überschritten werden dürfen, will sich nicht der Staat lebensnotwendiger Rechte selbst entäußern; so muß er sich stets noch ein gewisses Maß von Hoheitsrechten über die Religionsgesellschaften in ihrer Eigenschaft als innerstaatliche Verbände vorbehalten; denn insoweit ist die Kirche — unbeschadet ihrer sonstigen Selbständigkeit — dem Staate untergeordnet und kein Staat im Staat. — Die Reichsverfassung, die nicht nur im einseitigen Interesse der Religionsgesellschaften, sondern auch aus diesen Gedanken heraus zu einer Neuregelung des Verhältnisses von Staat und Kirche geschritten ist und in ihrem kirchenpolitischen System eine befriedigende Lösung dieses Problems hat bringen wollen, hat in ihren Bestimmungen den Belangen des Staates und den Belangen der Religionsgesellschaften in gleicher Weise Rechnung tragen müssen. Wenn die Weimarer Nationalversammlung es daher unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung und der zu der damaligen Zeit herrschenden Anschauungen als richtig befunden hat, den staatlichen Einfluß bei der kirchlichen Aemterbesetzung in Zukunft auszuschalten und eine Bestimmung dieses Inhalts in die Verfassung aufzunehmen, so hat diese Vorschrift zugleich dem Besten des Staates wie dem Besten der Religionsgesellschaften dienen sollen. Und zwar ist Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. nicht etwa nur aus dem Grunde vorteilhaft für den Staat, weil diese Vorschrift die Religionsgesellschaften und damit den Teil der Staatsbürger begünstigt, der ihnen angehört, sondern sie soll dem Staat unmittelbar zu Nutzen gereichen; denn der Standpunkt der Reichsverfassung geht dahin, daß nach der modernen Auffassung des Verhältnisses von Staat und Kirche ein reibungsloses, ungestörtes Nebeneinander dieser beiden Mächte nur dann gewährleistet ist, wenn gewisse Rechtsbeziehungen, die in früheren Zeiten bestanden haben, gelöst werden. — So soll die Bestimmung des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. dazu beitragen, den Staat einen Weg zu führen, der

ihn vor innerpolitischen Kämpfen bewahrt, und der somit seiner inneren Festigung dient.

Da die genannte Vorschrift nicht im ausschließlichen Interesse und zum ausschließlichen Schutz der Religionsgesellschaften getroffen ist, sondern ihr auch staatliche Rücksichten zu Grunde liegen, so kann sie nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, daß etwa die katholische Kirche in einem Vertrag auf ihre Innehaltung verzichtet. Hieran wird auch durch die Tatsache nichts geändert, daß ein deutscher Staat als Vertragsgegner seine Einwilligung dazu gibt. Die deutschen Länder sind als Glieder des Bundesstaates „Deutsches Reich" an die Normen der Reichsverfassung gebunden und haben nicht die Befugnis, von ihrer Anwendung im Einzelfalle abzusehen; denn, wäre diese Möglichkeit gegeben, dann entbehrten die kirchenpolitischen Bestimmungen der Reichsverfassung jeder Bedeutung. Die Länder könnten im Einvernehmen mit der Kirche die staatlich-kirchlichen Rechtsbeziehungen nach Gutdünken gestalten, ohne daran gebunden zu sein, was ihnen die Reichsverfassung aus guten Gründen auf diesem Gebiet vorschreibt. So stellt Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. eine zwingende Rechtsvorschrift dar, die im Wege eines Einverständnisses zwischen Staat und Kirche nicht in beliebiger Weise umgangen werden kann. — Bereits im Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung hat der Vertreter Bayerns Bedenken gegen diese Bestimmung geäußert[97]), weil der Kirche dadurch die Berechtigung genommen würde, „durch freie Vereinbarung dem Staate" „das Recht irgend einer Mitwirkung an der Besetzung einer geistlichen Amtsstelle einzuräumen".

Wenn auch der Satz „Volenti non fit iniuria" — auf die Einwilligungserklärung der Kirche bezogen — entgegen der Vorschrift des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. grundsätzlich nicht zu einer Mitwirkung des Staates bei der kirchlichen Aemterbesetzung führen kann, so wird der Zustimmung der Kirche in dieser Beziehung doch eine gewisse Bedeutung nicht zu versagen sein:

Es ist des Näheren ausgeführt worden, daß sich Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. gegen jede Art der staatlichen Mitwirkung auf dem Gebiete der kirchlichen Aemterbesetzung wendet, und daß der Staat daher nicht in der Lage ist, sich durch Staatsgesetze Rechte dieses Inhalts zu begründen. Für ein einseitiges Vorgehen des Staates ist also hier kein Raum.

---

[97]) Verhandlungen der verfassunggebenden dt. Nat.-Vers.; Bericht des Verfassungsausschusses, Bd. 336 S. 204.

Mag es auch einerseits in gewissem Umfange im Interesse des Staates selbst liegen, sich in dieser Hinsicht Zurückhaltung aufzuerlegen, so zwingt doch andererseits die Berücksichtigung notwendiger staatlicher Interessen den Staat dazu, einen — durch diese Gründe zugleich beschränkten — Einfluß auf diesem wichtigen Gebiet der kirchlichen Verwaltung auszuüben. Der Staat kann es nicht dulden, daß die höheren Kirchenämter an Persönlichkeiten verliehen werden, die nicht auf dem Boden der gegenwärtigen Staatsform und Staatsverfassung stehen, und von denen zu erwarten ist, daß sie bei der Verwaltung des Kirchenamtes einen dem Staat und seinen Einrichtungen nachteiligen Einfluß auf die Kirchenangehörigen ausüben werden. Es ist ein dringendes Bedürfnis für den Staat, seine Stellung auch in dieser Hinsicht gefestigt zu sehen, will er nicht innerpolitischen Konflikten, die sich im anderen Falle leicht entzünden können, ausgesetzt sein. Da ein gutes Einvernehmen mit dem Staat für die Kirche selbst von größter Bedeutung ist, so liegen die staatlichen Einflußrechte, die auf staatspolitische Rücksichten beschränkt sind, in gleicher Weise im Interesse des Staates wie im Interesse der Kirche; denn sie beugen staatlich-kirchlichen Gegensätzen vor und tragen daher zur Wahrung des staatlich-kirchlichen Friedens bei. — Die „politische Klausel" des Vertrages von 1929 stellt ein derartiges engbegrenztes Einspruchsrecht des Staates dar; sie konnte mit Zustimmung der Kirche (ohne die den Ländern jedes einseitige Vorgehen auf diesem Gebiet abgeschnitten ist) für den preußischen Staat begründet werden und ist aus folgender Erwägung als mit der Reichsverfassung vereinbar anzusehen[98]):

Zu dieser Vertragsbestimmung hat die katholische Kirche in rechtsgültiger Weise ihre Einwilligung gegeben; denn der Heilige Stuhl, der für die preußischen Katholiken diesen Vertrag abgeschlossen hat, ist innerkirchlichen Beschränkungen nicht unterworfen. Die staatlich-kirchlichen Vereinbarungen gehen den Bestimmungen des Codex vor (can. 3). Die Vorschrift des Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. enthält zwar für die deutschen Länder zwingendes Recht; der preußische Staat kann jedoch an diese Bestimmung nur insoweit gebunden sein, wie der Zweck dieser Bestim-

[98]) Huber, Verträge S. 111, hält die „politische Klausel" — ohne auf die besondere Natur dieses Einspruchsrechts einzugehen — für verfassungswidrig.

mung reicht: der Ausschluß staatlicher Einflußrechte bei der kirchlichen Aemterverleihung soll nämlich dazu beitragen, einer friedlichen, den modernen Anschauungen entsprechenden Gestaltung des staatlich-kirchlichen Verhältnisses zu dienen. So steht Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. dem entgegen, daß sich Preußen von der katholischen Kirche Rechte auf diesem Gebiete einräumen läßt, die lediglich den Zweck verfolgen, an der Aemterverleihung in positivem oder negativem Sinne beteiligt zu sein, und die eine Einmischung des Staates in innerkirchliche Angelegenheiten ermöglichen. Anders ist es dagegen mit solchen Rechten, die nur darauf abzielen, Preußen den im Staatsinteresse unbedingt notwendigen Einfluß zu sichern. Diese engbegrenzten Rechte wie die „politische Klausel" können mit Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. aus dem Grunde nicht in Widerspruch stehen, weil sie auf dem gleichen Gedanken beruhen, der dieser Verfassungsbestimmung selbst zu Grunde liegt. Die „politische Klausel" will der Erhaltung des Friedens zwischen Staat und Kirche dienen. Sie beugt den innerpolitischen Gegensätzen vor, die dadurch entstehen können, daß höhere Kirchenämter an Personen verliehen werden, deren Amtsführung das Staatswohl gefährdet. Gegen einen solchen Fall muß auch der Staat geschützt sein, der seine Rechtsbeziehungen zu der Kirche beschränken will.

So ist die „politische Klausel" ein Einspruchsrecht einer besonderen Art. Nicht wie die allgemeinen Einspruchsrechte gestattet sie dem Staat eine beliebige Einwirkung auf die kirchliche Aemterbesetzung, sondern beschränkt auf staatspolitische Bedenken sichert sie dem preußischen Staat nur die unbedingt notwendige Rechtsstellung auf diesem Gebiet. So ist sie geeignet — für Staat und Kirche von gleicher Bedeutung —, staatlich-kirchlichen Zwiespälten vorbeugend zu begegnen. Die „politische Klausel" dient dem gleichen Gedanken, der die kirchenpolitischen Bestimmungen der Reichsverfassung beherrscht; denn auch die Reichsverfassung wollte eine Ordnung bringen, in der Gegensätze zwischen Staat und Kirche ausgeschlossen sein sollten. „Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche", deren Durchführung in der Reichsverfassung erfolgen sollte und zum Teil auch erfolgt ist, sollte „zum Frieden führen, aber nicht zum Kriege"[99]).

[99]) Verhandlungen der verfassunggebenden dt. Nat.-Vers., Bd. 336 S. 188.

Vertraglich begründete Rechte, die über den Rahmen der „politischen Klausel" hinaus dem Staat einen Einfluß auf die kirchliche Aemterbesetzung gewähren, stehen dagegen mit der Reichsverfassung nicht im Einklang; denn sie dienen in erster Linie nicht dem Zweck, den die „politische Klausel" verfolgt. So sind die bisher dem preußischen König bei der Bischofswahl zustehenden Einspruchsrechte gegen „personae minus gratae", die auf den staatlich-kirchlichen Vereinbarungen der zwanziger Jahre des vorigen Jahrhunderts beruhen, als rechtsungültig anzusehen[100]). Sie sind nicht auf die Gründe beschränkt, die — für Staat und Kirche von gleichem Nutzen — der unbedingt notwendigen Wahrung der staatlichen Interessen dienen. Sie geben dem Staat die Möglichkeit, aus beliebigen Gründen Personen von der Erlangung eines Bischofsamtes auszuschließen. — Diese Rechte sind nunmehr durch Art. 14 Abs. 2 des Vertrages auch formell aufgehoben.

E. Zusammenfassung.

In Art. 6 und 7 des Vertrages zwischen dem Freistaat Preußen und dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929 verpflichtet sich die Kurie, zum Erzbischof, Bischof, Praelatus nullius und zum Koadjutor eines Diözesanbischofs mit dem Rechte der Nachfolge nur solche Personen zu bestellen (oder zu ernennen), von denen vorher das Kapitel (oder der Heilige Stuhl) durch Anfrage bei der preußischen Staatsregierung festgestellt hat, daß Bedenken politischer Art gegen sie nicht bestehen. Diese Bestimmung gewährt dem preußischen Staat ein inhaltlich beschränktes Einspruchsrecht: von der Erlangung der genannten höheren Kirchenämter können solche Personen ausgeschlossen werden, die aus staatspolitischen Gründen als zur Führung eines derartigen Amtes ungeeignet erscheinen.

Preußen war berechtigt, diesen Vertrag ohne Mitwirkung und Zustimmung des Reichs einzugehen; denn es handelt sich hier nicht um einen völkerrechtlichen oder quasivölkerrechtlichen Vertrag, sondern um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag eigener Art, für dessen Abschluß die Reichsverfassung die Zuständigkeit des Reichs nicht begründet hat.

Die Grundsatzkompetenz der Reichsgesetzgebung (Art. 10 Ziffer 1 RV.) ist nicht verletzt: der Erlaß entgegenstehender

---

[100]) Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 294; Herrmann, a.a.O. S. 47; Huber, Verträge S. 111.

Grundsätze des Reichs würde zu einer Aufhebung des Vertrages führen können.

Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. schließt als aktuelle Rechtsnorm jede Art der positiven wie negativen Mitwirkung des Staates bei der kirchlichen Aemterbesetzung aus. Auch im Wege des Vertrages zwischen Staat und Kirche können Rechte dieses Inhaltes nicht in beliebiger Weise neu geschaffen werden.

Die „politische Klausel" ist ein Einspruchsrecht besonderer Art. Sie verfolgt in erster Linie nicht den Zweck, auf die kirchliche Aemterbesetzung einzuwirken, sondern sie will nur der Berücksichtigung wichtiger staatlicher Interessen dienen. Vorbeugend will sie Gegensätze zwischen Staat und Kirche vermeiden und zur Wahrung des staatlich-kirchlichen Einvernehmens beitragen. Sie dient dem innerpolitischen Frieden, der für eine segensreiche Tätigkeit von Staat und Kirche notwendige Voraussetzung ist. So konnte die „politische Klausel" mit Zustimmung der Kirche geschaffen werden; denn sie beruht auf den gleichen Gedanken, die letzten Endes dem Art. 137 Abs. 3 Satz 2 RV. selbst zu Grunde liegen.

IV. Abschnitt.

Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der „politischen Klausel" sollen auf „freundschaftliche Weise" beseitigt werden.

Sollte die Anwendung der „politischen Klausel" in der Praxis zu einer Auslegungsstreitigkeit zwischen der preußischen Staatsregierung und dem Heiligen Stuhl führen, so weist der Artikel 13 des Vertrages den Weg, in welchem Geiste eine Einigung erzielt werden soll. Diese Vertragsbestimmung lautet:

> „Die Hohen Vertragschließenden werden eine etwa in Zukunft zwischen ihnen entstehende Meinungsverschiedenheit über die Auslegung einer Bestimmung dieses Vertrages auf freundschaftliche Weise beseitigen."

Aus diesem Artikel ist für den Heiligen Stuhl die Zulässigkeit hergeleitet worden, im Falle von Auslegungsstreitigkeiten einen internationalen Schiedsgerichtshof anzurufen[101]). — Diese Ansicht

[101]) Sitzungsber. d. pr. Landtages, a.a.O. Sp. 7575, Sp. 7666; Sitzungsbericht d. Hauptausschl. d. preuß. Landtages Sp. 18/19; Schücking a.a.O.

geht davon aus, daß es sich vorliegend um einen völkerrechtlichen Vertrag handele, für den die Auslegungsgrundsätze der internationalen Staatsverträge maßgebend seien. Im Verkehr der Staaten weise die Klausel „Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten auf freundschaftliche Weise" auf eine schiedsgerichtliche Erledigung hin[102]).

Nach der hier vertretenen Auffassung[103]) ist ein Konkordat mit der katholischen Kirche nicht als völkerrechtlicher Vertrag anzusehen. Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche sind anders geartet wie die Beziehungen zwischen Staat und Staat. Wie die „nichtfreundschaftliche" Austragung von Streitigkeiten unter den Staaten in anderen Formen erfolgt wie zwischen Staat und Kirche, so unterscheidet sich auch die „freundschaftliche Beseitigung" von Meinungsverschiedenheiten auf diesen beiden Gebieten. So ist zur Beilegung staatlich-kirchlicher Gegensätze wohl noch nie die Entscheidung eines internationalen Schiedsgerichts eingeholt worden.

Selbst wenn man zu der Annahme neigt, ein Konkordat mit der katholischen Kirche sei ein völkerrechtlicher Vertrag, so ergeben sich doch weitere Bedenken: Im völkerrechtlichen Verkehr d e r Staaten (und dies ist weitaus die Mehrzahl aller Staaten), die Signatarmächte der Haager Friedenskonferenzen oder Mitglieder des Völkerbundes sind, oder die sich dessen Bestimmungen über die Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen haben, mag der Ausdruck „Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten auf freundschaftliche Weise" als Schiedsgerichtsklausel aufzufassen sein; denn für diese Staaten ist in der Haager Cour permanente d'arbitrage und der Cour permanente de justice internationale ein sog. institutionelles Schiedsgericht gegeben. Zu dieser Staatengruppe gehören weder Preußen noch der Heilige Stuhl. Preußen kann nicht Mitglied des Völkerbundes werden, da die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten der Zuständigkeit des Reiches vorbehalten sind. Der Papst kann nach den Bestimmungen des Lateranvertrages dem Völkerbunde nicht beitreten[104]). Es dürfte jedoch nicht zulässig sein, die Verträge der Staaten, die den Vorteil einer institutionellen Schiedsgerichtsbarkeit besitzen, in gleicher Weise auszulegen wie die

---

[102]) Schücking a.a.O.

[103]) Oben S. 21 ff.

[104]) Das Konkordat ist nicht in die von dem Sekretariat des Völkerbundes geführte Liste (Art. 18 V.B.P.) eingetragen worden. Das Konkordat bedurfte dieser Eintragung zu seiner Rechtswirksamkeit nicht, denn Art. 18 bezieht sich nur auf die von einem Völkerbundsmitglied abgeschlossenen Verträge.

Verträge anderer Völkerrechtssubjekte. Hier wird ein Unterschied zu machen sein. Umsomehr gilt dies für den vorliegenden Vertrag aus dem Grunde, weil er — selbst wenn er als völkerrechtlicher Vertrag gewertet wird — sich mit völlig anders gearteten Rechtsbeziehungen befaßt wie die Staatenverträge. Auf staatlich-kirchlichem Gebiet würde die Anrufung eines internationalen Schiedsgerichts nicht etwas Selbstverständliches sein, sondern etwas Neues bedeuten. Hätte Artikel 13 diese Möglichkeit einschließen wollen, so hätte sie ausdrücklich festgelegt werden müssen. Die allgemein gehaltene Fassung des Artikels 13 bringt nur zum Ausdruck, in welchem Sinne die Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten erfolgen soll, aber nicht, welche Formen hierfür maßgebend sein sollen. Mehr besagt Artikel 13 nicht. — Wohl können Preußen und der Heilige Stuhl dahin übereinkommen, die Entscheidung einer Auslegungsfrage einem Schiedsgericht vorzulegen. Eine Rechtspflicht hierzu besteht jedoch nicht; sollte einer der Vertragspartner seine Zustimmung versagen, so könnte ihm dies nicht als Rechtsbruch ausgelegt werden; denn eine dahingehende Verpflichtung hat er in dem Vertrag nicht übernommen.

Einem anderen Zwecke würde es dienen, wenn das Reichsgericht (gemäß Artikel 13 Absatz 2 RV.)[105] oder der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich (gemäß Artikel 19 RV.)[106] mit der Prüfung der „politischen Klausel" betraut würden. Bei diesen Entscheidungen würde es sich nicht um die Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten handeln, die sich in der Praxis bei der Anwendung dieser Vertragsbestimmung ergeben haben, sondern als Voraussetzung für die Anwendung der „politischen Klausel" würde innerstaatlich festgestellt werden, ob die „politische Klausel" vom Standpunkt der Reichsverfassung rechtsgültig ist.

---

[105]) § 1 des Gesetzes zur Ausführung des Art. 13 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reiches, vom 8. April 1920 (RGBl. S. 510).

[106]) So ist z. B. ein Streit zwischen verschiedenen Organen oder Stellen des preußischen Staates darüber, ob das Vertragsgesetz mit der Reichsverfassung in Einklang steht, als Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 RV. anzusehen (Lammers, Jur. Woch. 1927 S. 456, 457).

LEBENSLAUF.

Als Sohn des Gerichtsassessors — jetzigen Landgerichtsdirektors — Dr. jur. Wilhelm Becker und seiner Ehefrau Auguste geb. Schaffner wurde ich am 13. August 1908 in Kassel geboren. Von Ostern 1915 ab besuchte ich die Henckelsche Privatvorschule und von Ostern 1918 ab das Wilhelmsgymnasium in Kassel. Von Obertertia an — Ostern 1922 — war ich Schüler der Hohen Landesschule in Hanau. Hier bestand ich Ostern 1927 die Reifeprüfung. Im Anschluß daran widmete ich mich dem Studium der Rechte an den Universitäten in Marburg a. Lahn (S.S. 1927 bis W.S. 1928/29 und S.S. 1930) und Frankfurt (S.S. 1929 und W.S. 1929/30). Am 13. Dezember 1930 bestand ich vor dem Prüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Als Referendar war ich zunächst bei dem Amtsgericht in Homberg, Bez. Kassel, beschäftigt. Zurzeit bin ich zur weiteren Ausbildung bei dem Landgericht in Kassel tätig. — Am 14. November 1931 habe ich an der Universität Marburg die mündliche Doktorprüfung bestanden.